

dr. KRUPPA ÉVA

RÉGIÓK A HATÁRON
HATÁRMENTI EGYÜTTMŰKÖDÉS
AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS KÖZÉP-EURÓPÁBAN

VILÁGGAZDASÁGI TANSZÉK

Kutatásvezető

DR. EHRLICH ÉVA

közgazdaságtudományok doktora

MTA Világgazdasági Kutatóintézete

Tudományos igazgató

© Kruppa Éva

BUDAPESTI KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI
ÉS ÁLLAMIGAZGATÁSI EGYETEM

NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK
DOKTORI ISKOLA

RÉGIÓK A HATÁRON
HATÁRMENTI EGYÜTTMŰKÖDÉS
AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS KÖZÉP-EURÓPÁBAN

"Ph.D. értekezés"

dr. Kruppa Éva

BUDAPEST

2003

HATÁRRÉGIÓK EURÓPÁBAN

Térkép melléklet

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS.....	1
I. FEJEZET.....	16
RÉGIÓK ÉS HATÁROK.....	16
1. Elméletek és régiók	17
1.1. A régió fogalom kérdőjelei.....	18
1.2. Elméleti közelítés	18
1.3. A régiók típusai	21
1.4. Regionalizálódás és regionalizmus.....	24
2. Az európai regionalizáció folyamata.....	26
2.1. Visszatekintés a régiók fejlődésére	26
2.2. A térstruktúrát meghatározó folyamatok.....	28
2.2.1. A globalizáció.....	28
2.2.2. Nemzetközi integráció.....	29
2.2.3. A decentralizáció.....	31
2.3. Régiók határok nélkül.....	33
3. A régiók nemzetközi tevékenysége.....	34
3.1. A nemzetközi tevékenység feltételei	35
3.2. Az együttműködés okai	36
3.3. A lehetőségek szinterei.....	38
3.4. Az együttműködés típusai	39
3.5. A nemzetközi kapcsolatok korlátai	42
4. Régiók külpolitikája az elméletben	44
4.1. Régió vagy új jelenség?.....	44
4.2. Realista felfogás	46
4.3. Neoliberális iskola.....	47
4.4. A paradiplomácia értelmezése.....	49
II. FEJEZET	53
AZ EURORÉGIÓK.....	53
1. Az eurorégiók fejlődése.....	53
1.1. Az államhatárokat tesztelve.....	53
1.2. Határok nélküli térben	55
2. Eurorégiók főbb jellemzői.....	56
2.1. Az eurorégiók fogalma.....	56
2.2. A határmenti együttműködés szintjei	58
2.3. Intézményi struktúrák.....	60
2.3.1. Az EUROREGIÓ szervezeti modellje	60
3. Eurorégiók a nemzetközi szervezetekben	62
3.1. Az Európa Tanács felismerése	63
3.2. Az eurorégiók önszerveződése.....	65
3.2.1. Az AEBR története.....	65
3.2.2. Tagok, célok és feladatok.....	66
3.2.3. Az AEBR szervezeti felépítése	68
3.3. A régiók a demokrácia alapjai.....	70

4. Az INTERREG.....	70
4.1. Az EK és a határrégiók.....	71
4.2. A Strukturális Alapok és a Közösségi támogatások.....	73
4.3. A Közösségi Kezdeményezések és az Interreg.....	75
4.3.1. Az Interreg első időszaka.....	76
4.3.2. A második Interreg program.....	77
4.3.3. Az Interreg harmadik generációja.....	79
4.4. Az eurorégiók támogatásának értékelése.....	82
III. FEJEZET.....	86
HATÁRMENTI EGYÜTTMŰKÖDÉS KÖZÉP-EURÓPÁBAN.....	86
1. Integráció és regionalizáció Közép-Európában.....	86
1.1. Cél az euro-atlanti integráció.....	87
1.2. A közép-európai szubrégió.....	89
1.3. Szubállami regionalizáció.....	91
2. Régiók Közép-Európa határain.....	92
2.1. A határmenti régiók jellemző vonásai.....	93
2.2. A határrégiók sajátosságai.....	94
2.2.1. A határok.....	94
2.2.2. A közigazgatás.....	96
2.2.3. Célok és prioritások.....	97
3. Phare CBC és a határrégiók.....	99
3.1. Új lehetőségek és formák.....	99
3.2. A támogatott régiók.....	101
3.2.1. Az EU kelti határán.....	101
3.3. A Phare CBC első öt éve.....	105
3.3.1. Programok és források.....	105
3.3.2. Azonos célok, különböző eszközök.....	107
3.3.3. Határrégiók és programok.....	112
3.3.4. A CBC regionális hatása.....	115
3.4. CBC támogatás minden határon.....	117
3.4.1. Új CBC rendelet.....	117
3.4.2. Egy határ - egy program.....	120
3.5. A csatlakozás hatása az eurorégiókra.....	122
IV. FEJEZET.....	127
RÉGIÓK A MAGYAR HATÁRON.....	127
1. Regionális folyamatok Magyarországon.....	127
1.2. A regionális politika megjelenése.....	131
1.3. Intézményrendszer.....	133
2. Határok és térségek.....	136
2.1. Zárt határok között.....	136
2.2. A határok megnyitása.....	138
2.3. A határmenti együttműködés fogalmának értelmezése.....	140
3. Határmenti régiók.....	141
3.1. Helyzetkép a szlovák magyar határon.....	143
3.2. Regionális együttműködés a keleti határon.....	144
3.3. A regionális együttműködés déli iránya.....	147
3.4. A regionális partnerség nyugati iránya.....	149
3.5. A határmenti kapcsolatok sajátos vonásai.....	151

4. Phare CBC programok Magyarországon.....	154
4.1. Célok, területek és források.....	154
4.2. Szervezetek és koordináció	156
4.2.1. Kormányközi koordináció.....	157
4.2.2. Partnerség nemzeti szinten	158
4.2.3. A végrehajtás intézményei	159
V. FEJEZET	168
EURORÉGIÓK A SZLOVÁK - MAGYAR HATÁRON.....	168
1. A határmenti együttműködésre ható belső tényezők.....	168
2. Nemzetközi szerződések és az eurorégiók	172
3. Határmenti együttműködés a külpolitika gyakorlatában.....	174
4. Vélemények az eurorégiók szervezeteinek működéséről.....	178
4.1. Az eurorégiók szervezeti formái	179
4.2. A szervezetek tagjai.....	180
4.3. Az eurorégiók megalakulásának okai és előzményei	181
4.4. Az eurorégiók működésére ható tényezők	183
4.4.1. Az országok kapcsolata	184
4.4.2. Az eurorégiók pénzügyi kérdései	186
4.4.3. Kompetenciák különbözősége.....	188
4.4.4. Belső tényezők	188
4.4.5. Emberi tényezők.....	190
4.4.6. Főhatóságok szerepe.....	191
4.5. Célok, eredmények, tervek.....	192
4.5.1. Célok és eredmények.....	192
4.5.2. Az együttműködés hosszú távú céljai és tervei	193
4.6. Perspektívák	194
BEFEJEZÉS	197
FELHASZNÁLT IRODALOM	203
MELLÉKLETEK	204

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: Az EU határrégióinak mutatói *	72
2. táblázat: A strukturális alapok megoszlása 1989-1993	75
3. táblázat: A regionális politika EU forrásai 2000-2006	81
4. táblázat: A határrégiók mutatói *	93
5. táblázat: Phare CBC források és felhasználás 1994-1998 (millió ECU)	106
6. táblázat: Phare CBC programok végrehajtása az EU-val határos térségekben 1994-1998	112
7. táblázat: Összesített CBC források Magyarország határain 1995-2001.	156
8. táblázat: Phare CBC programok időbeni alakulása az osztrák-magyar határon	162
9. táblázat: Befejezett programok a magyar határmenti együttműködésben	163
10. táblázat: Phare CBC programok eredményei Magyarországon 1995-2001	164

Ábrák jegyzéke

1. ábra: Térségi szintek a társadalomban	19
2. ábra: Térségi szintek folyamatai és eszmerendszerei	24
3. ábra: Az Interreg és a Phare CBC fő vonásai 1995-1999	109

BEVEZETÉS

Dolgozatom témája az európai országok határain kialakult együttműködés, az **eurorégiók** bemutatása és elemzése. Érdeklődésemet e kérdés iránt nemcsak az Európa-tanulmányok oktatása, az ehhez kapcsolódó témák feldolgozása, köztük a regionalizmus korábbi kutatása keltette fel, hanem a környezetemben, a szlovák-magyar határon kialakuló eurorégiók is ráirányították figyelmemet erre az új jelenségre. A valóság közelsége lehetővé tette számomra, hogy az eurorégiók általános kérdéseinek, elméleti összefüggéseinek kutatása mellett megismerjem azok konkrét formáit és működését is, így teremtve meg a kapcsolatot az elvont ismeretek és a gyakorlat között.

Dolgozatom legelején szeretnék **köszönetet mondani** mindazoknak, akik folyamatosan segítettek kutatómunkámat, 1999-től.

Ehrlich Éva professzorasszonynak, kutatásvezetőmnek,
akinek kutatómunkája példa számomra, és lényeglátásával segítette az eurorégiók színes jelenségvilágából kiemelni azok lényegi vonásait.

A BKÁE Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola professzorainak, munkatársainak
akik megértették képzési törekvéseimet és támogatták kutatásomat.

Munkahelyem, a Modern Üzleti Tudományok Főiskolája vezetőinek és
munkatársaimnak,
akik oktatómunkám csökkentésével és tanácsaikkal segítettek kutatásom elvégzését.

A Ph.D. értekezésvázlat bírálóinak, Kengyel Ákos és Forman Balázs egyetemi
oktatóknak,
akik bírálatukkal, elismerésükkel és biztatásukkal a disszertáció kidolgozására készítettek.

A szlovák-magyar határon lévő Vág-Duna-Ipoly Eurorégió, Ipoly Eurorégió,
Neogradiensis Eurorégió, Sajó-Rima Eurorégió, Kassa-Miskolc Eurorégió
kiváló szlovák és magyar polgármester-asszonyainak, polgármestereinek, megyei
községi elnökeinek és helyetteseiknek, területfejlesztési szakembereknek, gazdasági
vezetőknek,
akik idejüket, szakértelmüket és gondolataikat megosztva gazdagították ismeretemet az eurorégiók intézményéről és működéséről.

Könyvtáraknak és könyvtárosoknak,

akik Gutenberg birodalmában segítettek tájékozódásomat, és az Internet legyőzhetetlen sebessége mellett az elmélyült tudás megszerzésének légkörét biztosították.

Barátaimnak és családomnak,

akik szakismereteikkel és türelmükkel a dolgozat befejezését biztosították.

i) A dolgozat témája, célkitűzései

A dolgozat témája az eurorégiók átfogó vizsgálata, sokoldalú megközelítése. Kutatómunkámban az eurorégiók **nemzetközi aspektusai, politikai (közigazgatási) és gazdasági kapcsolatai** kerülnek előtérbe, de tekintettel a regionalizáció folyamatának komplex jellegére, annak konkrét formája esetén nem tekinthetek el az elemzés más, így társadalmi, kulturális és etnikai vonatkozásaitól. Alapvetően **multidisziplináris** megközelítéssel lehet átfogó képet adni az eurorégiók lényegi vonásairól, fejlődéséről és működéséről, valamint nyugat-európai és kelet-európai sajátosságairól.

Az eurorégiók vizsgálata kiterjed **térben:** átfogja az **Európai Unió** területén kialakult eurorégiókat fejlődésük kezdete óta napjainkig a maguk rendszerében. Igyekszem átfogó képet adni a **közép-európai** országok határmenti kapcsolatainak sajátosságairól, és napjaink új jelenségéről, az eurorégiók jellemzőiről ebben a térségben is. Ezt követően áttekintem a **magyar határ** különböző szakaszain kialakuló eurorégiókat, külön elemezve a **szlovák-magyar** határmenti együttműködés új, alulról építkező intézményeit és működésük jellemzőit.

Kutatásom **időben** lehatárolódik. Az elemzés időbeli kezdetét az eurorégiók megjelenése határozza meg, aminek első jelei már az 1950-es években megmutatkoztak. Az 1960-as és 70-es években a határmenti kapcsolatok perspektivikus fejlődésnek indulnak. Az eurorégiók száma és kapcsolataik mélysége a nyugat-európai integráció fejlődésével nő, és a folyamat még nem ért véget. Bár elemzésem érinti az eurorégiók történetét, fő figyelemem mégis az elmúlt jó tíz év fejlődésére irányítom. Ebben az időszakban Nyugat-Európában az eurorégiók, mint a regionalizmus új jelenségei meghatározóvá válnak, az EK Interreg programjai hatására eredményeik is láthatóvá válnak, Közép-Európában pedig kezdetét veszi fejlődésük.

A **szubállami szereplőket**, különösen a régiókat különböző kapcsolatrendszerben lehet vizsgálni: **vertikálisan** a régiók és állam kapcsolatát, horizontális pedig a régiók egymás közötti együttműködést, beleértve nemzetközi kapcsolataikat is, lehet elemezni. Dolgozatomban a határmenti régiókat vizsgálva a **horizontális kapcsolatok** kerülnek előtérbe, de állandóan figyelemmel kísérem a **vertikális** kapcsolatokból eredő hatásokat is, mind az elméleti részekben, mind az empirikus felmérés értékelésében.

Tudományos jellegű dolgozat készítésekor minden kutatót az a vágy hajtja, hogy a vizsgált témában **új összefüggésre** mutasson rá, új fogalmat alkosson, új megközelítést alkalmazzon. Ez nemcsak vágy, hanem követelmény is. A társadalomtudományi kutatásokban még egy Ph.D. értekezés keretében sem egyszerű egészében újat alkotni. A kutató számára egyaránt előny és hátrány, ha sok vagy kevés forrásmunka áll rendelkezésére. A téma kutatásakor mind a két hatást éreztem. Az eurorégiók kutatása elméleti és gyakorlati szempontból is a kutatók érdeklődési körébe került, különböző tudományágak külföldi és hazai képviselői tárták már fel eddig is a téma legfőbb kérdéseit, a hazai szakirodalomban különösen a társadalom-földrajzi és regionális gazdaságtani megközelítés dominál. A kitűnő külföldi és hazai forrásmunkák feltárásakor úgy tűnt, hogy új mondanivalóval e téma feldolgozásakor nem szolgálhatok. A forrásmunkák bősége mellett azt tapasztaltam, hogy a különböző tudományágakat képviselő kutatók az eurorégiók csak egy-egy aspektusát mutatják be. Munkámmal összhangban, Európa-tanulmányok oktatójaként az **eurorégiók átfogó** megismerésére és bemutatására törekszem. A régiók, regionalizáció, regionalizmus, mint szükséges fogalmak és folyamatok áttekintése jelentette a kiindulási alapot, aminek változásait a nemzetközi integráció összefüggésében értelmezem, **feltárva és szintetizálva a nemzetközi és hazai szakirodalom megállapításait**. A hazai kutatások az eurorégiók elemzésénél csak érintik **a területi szereplők nemzetközi kapcsolatait**. A hazai szakirodalomban **a régiók külpolitikájának hiánya kínálta azt a rést**, amit dolgozatomban egyik kérdésként tanulmányaimra alapozva kutathattam. A régiók nemzetközi tevékenységével foglalkozó elméleti iskolák áttekintésével, **a paradiplomácia fogalmának értelmezésével** hozzájárulhatok az eurorégiók kutatásának kiterjesztéséhez.

A határ által megosztott területek együttműködése nem európai jelenség, és **kontinensünkön is változatos formában** jelenik meg. Európa nyugati és középső részén megalakult eurorégiók fejlődését és annak mozgatórugóit megismerve lehet rámutatni az eurorégiók sajátosságaira. Az eurorégiók **konkrét formáinak** bemutatása feltételezte az intézményesülő kapcsolatok működésének feltérképezését, elősegítve **a gyakorlati életet jellemző** problémák megértését. Ez különösen fontossá vált az EU támogatási programjai, az Interreg és Phare CBC alapok működésének elemzéséhez.

Bár munkám alapvetően elméleti jellegű, de az **eurorégiók természetrajzának** megértéséhez **empirikus kutatást** is végezhettem, strukturált mélyinterjúk segítségével első kézből ismerhettem meg a szlovák-magyar határon található eurorégiók valóságát. Kutatásaim eredményét, és az EU pályázatokban szerzett jártasságomat igény szerint szeretném majd kamatoztatni Intézményem térségében működő eurorégió fejlesztésében, illetve a határmenti kapcsolatok építésében.

Összességében e téma kutatásával az a legfőbb célkitűzésem, hogy az európai regionális folyamat egyik jelenségét, az eurorégiókat **átfogó módon**, a maguk **történeti** fejlődésében, valamint működésüket **meghatározó főbb tényezők** - a külpolitika, a politika és gazdasági hatások- összefüggésében elemezzem. A kutatással szerzett ismereteimet és felismeréseimet mindenek előtt az oktatásban, diákjaim körében szeretném hasznosítani, és e dolgozat hatására születő publikációkkal szélesebb körben is szeretnék rávilágítani az eurorégiók jelentőségére, és működésük valós természetére.

ii) A kutatás során alkalmazott módszerek

A dolgozat **öt fő részre** tagolódik. A téma feldolgozása a társadalomtudomány több ágához kapcsolódva **különböző módszerek** alkalmazását teszi lehetővé, amelyek segítik az egyes részek leíró, feltáró és elemző jellegű bemutatását.

A határmenti együttműködést meghatározó **folyamatok és fogalmak** elemzésénél a témához tartozó **elméleti irodalom**- közgazdaságtudomány, politikatudomány, regionális gazdaságtan-jeles képviselőinek felfogását ismertetem és elemzem. Külön figyelmet szentelek a régiók nemzetközi tevékenységét rendszerező különböző nemzetközi politikaelméleti iskoláknak és a paradiplomácia értelmezésének. (I. fejezet: Régiók a határon - *Folyamatok és fogalmak*)

Az **eurorégiók** konkrét formáinak bemutatása előtt a szakirodalom alapján bemutatom az **eurorégiók fogalmi meghatározását** és magam is kísérletet teszek a fogalom definiálására, vagy legalábbis körülírására. Ezt követően **fejlődésük történetét** és nemzetközi szerveződéseiket az Európa Tanács, az Európai Régiók Gyűlése (AER), az Európai Határmenti Régiók Szövetsége (AEBR) szerepét mutatom be. Az elmúlt tíz évben az eurorégiók az EK regionális politikájában is megjelentek, ami elősegítette eredményes működésüket. Az eurorégiók bemutatása a nemzetközi szervezetek

dokumentumainak és statisztikai forrásainak az elemzésén alapul. A **rendszerelmélet koncepciója** alapján-, ami a határmenti régiók intézményeit, szabályait, stratégiai szempontjait, forrásait veszi figyelembe- próbálom rendszerezni az eurorégiók fő vonásait.(II. fejezet: Az eurorégiók - *Konkrét formák*)

Közép-Európában kialakult határmenti együttműködést a nemzetközi integráció folyamatai és a térség országaiban bekövetkezett változások összefüggésében mutatom be. Az eurorégiók több **sajátos** vonást mutatnak e nemzetközi régióban, de fejlődésük egyre közelebb viszi őket a nyugat-európai formákhoz. Ennek bizonyítását az EU-ban és a közép-európai térségben működő eurorégiók **összehasonlítása** teszi lehetővé. (III. fejezet: Határmenti együttműködés Közép-Európában - *Új dimenziók*)

A **magyar határon** létrejött régiók nemzetközi kapcsolatait országunkban bekövetkezett **rendszerváltozással**, a közigazgatás decentralizációjával, a területfejlesztéssel és a **külpolitika változásával**, valamint **az európai integráció** összefüggésben mutatom be, amelyek mind hatással vannak e sajátos térbeli képződményre. (IV. fejezet: Régiók a magyar határon - *A regionalizáció kelti és nyugati iránya*)

A szlovák-magyar határon kialakult eurorégiók kutatásánál alapvetően **empirikus módszerekre** támaszkodtam, mivel írott források alig álltak rendelkezésre. **Standard kérdőívre alapozott mélyinterjúkat készítettem, és kérdőíves megkérdezést is végeztem** az eurorégiók meghatározó alanyai körében - önkormányzati vezetők, az eurorégiók munkatársai, területfejlesztési szakemberek és gazdasági szereplők-, hogy megismerjem az eurorégió működést és perspektíváit. A strukturált mélyinterjúk eredményei lehetővé tették, hogy az eurorégió fejlődését meghatározó makrofolyamatok mellett működésük konkrét körülményeit is megismerjem. (V. fejezet: Eurorégiók a szlovák-magyar határon - *Tények és vélemények*)

A téma kutatása ezáltal lett komplex módszertani szempontból is: az általánostól a konkrét felé haladva, az elméleti vonatkozásokat feltáró módszerek mellett a gyakorlat megismeréséhez szükséges empirikus kutatás adekvát módszereit is magába foglalja.

Az eurorégiók kutatását a társadalomtudományok több ágára alapozva - történeti, politikai, gazdasági, jogi, szervezetszociológiai megközelítéseket is figyelembe véve-

végeztem el. Dolgozatom egészében a multidiszciplináris regionális kutatások egyik munkája lehet, amely a nemzetközi és hazai szakirodalom széleskörű feltárásával és a szintetizálásával, valamint a szlovák-magyar határon végzett kutatás eredményeivel gazdagíthatja az ismeretek sorát.

Dolgozatomban jelentős helyet kapnak a **mellékletek** is. Mivel kutatásom térben kiterjed, ezért szükségesnek tartom, hogy a kapcsolatokat térképek illusztrálják, a pontosabb megértést egy rövid fogalomgyűjtemény, az AEHR részletesebb tevékenységét pedig egy kronológiai táblázat mutatja be.

A téma feldolgozása számomra nemcsak szellemi megújulást jelentett, nemcsak a viszonylag gazdag szakirodalmi források fellelését és feltárását, hanem a téma sokoldalú megközelítésének lehetősége miatt kínálta annak szintézisét is. Kutató munkám empirikus része emberi közelségbe hozta az eurorégiók létezését. Mélyinterjúim alkalmával a határmenti együttműködés ügye iránt olya elkötelezett személyiségekkel, magyar és szlovák polgármesterekkel, területfejlesztési és gazdasági szakemberekkel találkoztam, akik küzdelmeik nehézsége ellenére az eurorégió keretében a fejlődés és a népek közötti együttműködés lehetőségeit látják, és a kezdeti eredmények ellenére is meggyőztek arról, hogy van perspektívája az új formáknak. teljes meggyőződéssel vallják, hogy adott területen csak az együttműködés, és nem a politikai megosztottság vezethet eredményre.

I. FEJEZET
RÉGIÓK ÉS HATÁROK
Folyamatok és fogalmak

Dolgozatom első részében összefoglalom a határ menti régiók kialakulását elősegítő folyamatokat, a régiókra ható globalizáció és nemzetközi integráció hatását és következményeit. A globalizáció mellett különösen az európai integráció erősítette a regionalizálódás folyamatát. Az országok integrációja segítette a régiók fejlődését, és annak a nézetnek az elterjedéséhez vezetett, hogy a régiók az irányítás, a kormányzás hatékony szintjei lehetnek. A régiók szerepe különösen Nyugat-Európában értékelődött fel, ami dolgozatom térbeli vizsgálódásának egyik színtere. A „régiók Európájá”-nak szlogenje egyszerre fejezte ki azt a feltételezést, hogy egy föderális Európában a hatalomgyakorlás átalakulása csökkenő állami szerepvállalás és a régiók, a helyi önkormányzatok növekvő szerepe mellett megy végbe.

Kitérek a témához kapcsolódó fogalmak bemutatására, és az ahhoz kapcsolódó elméleti összefüggések ismertetésére. Az elmélet a regionális folyamatok **új jelenségei** között tartja számon a **határmenti régiók** megjelenését és fejlődését. Működésük elterjedése egybeesik a határok nélküli Európa (az Európai Unió) kialakulásával. E sajátos helyzetben lévő területek kapcsolatát több okra vezethetjük vissza: gazdasági, politikai és ökológiai szükségszerűségként jelennek meg a konkrét formák. A határokon átnyúló együttműködés igen változatos formában, két-és sokoldalú együttműködés keretében jelenik meg. Az elmélet megkísérli az együttműködés típusainak meghatározását, különböző csoportosításban jelennek meg, amit magam is ismertetek.

A határ menti régiók nemcsak az autonómia kapcsán érintik az állam szerepét, hanem a határon átnyúló tevékenységük **az állam külpolitikai feladataival**, ill. annak változásával is kapcsolatban van. Így az általános részben kitérek a régiók és az állam nemzetközi szerepeinek összefüggéseire is.

1. Elméletek és régiók

Napjainkban Európa szerte a régiók fogalma gyakori kifejezéssé vált: tudományos körökben éppúgy, mint a közigazgatás berkeiben, vagy a hétköznapi szóhasználatában. Miért lett aktuális, miért lett divat a régiókkal foglalkozni? A régiókat a Maastrichti Szerződés állította reflektorfénybe az 1990-es évek elején, amikor a "Régiók Európájának" gondolatával helyzetüket felértékelte. A régiók nemcsak az Európai Unió által támogatott idea - a polgárokhoz közelebbi irányítási szint (harmadik szint, régiók) megerősítése - miatt váltak népszerűvé, ismertségüket fokozta a területi szereplőknek az a közvetlen érdeke is, hogy részesüljenek a Közösségi alapokból, aminek kedvezményezettjei a régiók. A források megszerzése a partnerség elve alapján a régiók területén lévő különböző szereplők széleskörű részvételén alapul. A régió kifejezést tág körben ismerik és használják, vagy vitatják, amit a regionalizációs folyamatok gyakorlati küzdelmei váltanak ki.

A régiók nem korunk termékei, és nem csak az új keletű tudományok (regionális gazdaságtan) fogalmi készletéhez tartoznak. A régióknak nagyon sokféle értelmezése van. Ezen nem lehet csodálkozni, hiszen mind történelmük, mind megjelenésük gazdagsága jó alap ahhoz, hogy több tudományterület elemzésének tárgyai legyenek. A régiók tartalmi meghatározásának bonyolultságát fokozza, hogy az 1990-es évek jellemző vonásává a kapcsolatok komplexitása vált: a régiók az állam, a nemzetközi integráció és a globális piac által alkotott feltételrendszerben léteznek. A régiók fejlődését meghatározó fő tényezők ellentétes hatásokat generálnak, vagy segítik vagy lassítják a régiók gazdasági felemelkedését és politikai autonómiájuk kialakítását.

A tudomány feladata, hogy saját területének megfelelően fogalmat alkosson és a különböző tudományterületekhez tartozó definíciókat rendszerezze. Ezzel nemcsak elméleti szinten segíti a tájékozódást, hanem világos fogalmaival és rendszerezésével elősegítheti azok szélesebb körű megértését és gyakorlati alkalmazását is.

Dolgozatom témáját az eurorégiók képezik, amelyek államhatárokkal elválasztott területek térszerveződéseiként határozhatók meg. A határok adják a vizsgált régió sajátos vonását, de kialakulásukat és fejlődésüket ugyanazok a tényezők határozzák meg, amelyek az európai regionalizáció folyamatát kísérik. Céлом a régióknak ezt a

sajátos jelenségét tágabb összefüggésben feltárni és meghatározni helyüket az európai térben és a fejlődés folyamatában.

1.1. A régió fogalom kérdőjelei

Régió megnevezéssel illetik a tájegységeket, vagy a szubkontinensek alkotta földrajzi teret, a kontinenseken létrejövő országok integrációját, az államon belül a nemzeti és a helyi szint közötti közbülső teret (szubnacionális szint), etnikailag körülhatárolható területet, a gazdasági ágak dominanciája által megjelölt területet, és újabban a határ menti térségek együttműködését is régiónak nevezik.

A régió kifejezése *többféle tartalmat* hordoz a társadalomtudományok különböző diszciplínái szerint. A fenti felsorolásból is érzékelhető, hogy hányféle szempontrendszer érvényesülhet a fogalom meghatározásánál. A fogalmak tartalmi eltérése miatt több kutató is kételkedik abban, hogy a régió egyáltalán alkalmas-e arra, hogy tudományos elemzés tárgya legyen. Kérdéses, hogy meghatározhatók-e azok a *kritériumok*, amelyek lehetővé teszik, hogy eléggé homogén, más területtől megkülönböztethető egységként lehessen a régiót lehatárolni és a fogalmát meghatározni. (Marie-Claude Smouts 1998) A fogalomalkotást nehezíti, hogy nem létezik csak egyetlen *elméleti módszer*, amivel a térbeli tagozódás különböző szintjei leírhatóak lennének (Nemes Nagy József 1997).

A magyar szakirodalomban *Nemes Nagy József* a régiók sokféle értelmezéséből kiindulva világos rendszerbe foglalja azokat módszertanilag is alapot adó tanulmányában. Az angol nyelvű irodalomban *Michael Keating* és *John Loughlin* neves szerzők közösen szerkesztett és önálló munkáiban is találunk példát a fogalmak szisztematikus rendezésére. A régiókat politikai gazdaságtani értelemben rendszerezik, és megpróbálják összekapcsolni a régiók kutatását korábban jellemző, ketté-választott gazdasági és politikai szempontrendszert.

1.2. Elméleti közelítés

A fogalom meghatározásának nehézségei ellenére a társadalomtudomány különböző ágaiban közmegegyezés van a tekintetben, hogy **a régió terület**, hely, tér, amelyik a társadalmi cselekvés egyik színtere. Dolgozatomban Nemes Nagy József (1997) rendszerezése jelenti a kiindulópontot. A fogalom értelmezéséhez nagymértékben támaszkodtam a szerző tanulmányára. A társadalmi szerveződés térségi szintjei

különbözőek, aminek rendszerében a régió mintegy közbülső egységként helyezhető el, amitől magasabb szinten nagyobb, és alacsonyabb szinten kisebb egységek léteznek.

Az alábbi táblázat a társadalmi térszerveződés különböző szintjeinek modelljét mutatja be.

1. ábra: Térségi szintek a társadalomban

Makroterek	világ országcsoporthat (nemzetközi integráció) ország
Regionális terek	nagytérség (országgrész) mezokörzet (gazdasági körzet, megye) kistérség (kistáj, városi vonzáskörzet)
Lokális terek	település (helyi önkormányzat) lakókörzet (településrész, kerület) szomszédság
Mikroterek	család munkahely egyház

Forrás: Nemes Nagy József (1997): Régiók, regionalizmus. Educatio.3. 409.o.

A modell a tér egymásra épülő szintjeiből áll. A régió térbeli kiterjedés, de nem minden tér régió! A régiókat le kell határolni, meghatározásukat közös nevezőre kell hozni.

A térfelosztásban két tagolási irány mutatható ki:

- vertikális tagolás (szintek kijelölése): szintek egymásra épülő osztottsága és hierarchiája,
- horizontális tagolás (területek, térségek elhatárolása): földrajzi tér határvonalakkal való felosztása, pl. közigazgatási térfelosztás.

A vertikális és a horizontális térfelosztás sokféle szint és térség kombinációját eredményezheti, ami igaz a regionális tér kialakítására is.

A regionális térről mint *területi, funkcionális és politikai* kiterjedésről is beszélhetünk (Keating, M. 1997).

- Területi kiterjedés alapján:* A régió területi mértékegységgel meghatározható tér, aminek nagysága különbözik országok között, sőt azon belül is. Az Európai Unióban a közös regionális politika megvalósítása miatt a terület szintjeinek és nagyságának egységes rendszerű meghatározására törekszenek, amit a NUTS

hivatott biztosítani.¹ Ez a cél csak közelítőleg valósult meg. Az NUTS gyakorlati alkalmazása az országokban kialakult közigazgatási egységeken, illetve azok aggregátumán alapul. Európa országaiban viszont a közigazgatás rendszere történelmi okoknál fogva különböző, így a régiók igen változatos területi nagyságban fejezhetők ki. (Horváth Gyula 2001)

- b) *Funkcionális kiterjedés* kapcsán le kell szögezni, hogy nehéz a régiók feladatait általánosítani. Közös elemnek a területfejlesztési funkció tekinthető. Több szakíró a gazdaságfejlesztés új modelljeiként határozza meg a régiókat, mert a korábbi állami intervenció helyett bizonyos gazdasági funkciókat a régiók gyakorolnak, pl. foglalkoztatás, oktatás, szakképzés, kis-és középvállalatok támogatása. A régiók kulturális funkciót is betöltenek, különösen ott, ahol különböző etnikai közösségek léteznek.
- c) *Politikai kiterjedés értelmében* a régió a legitim döntéshozatal színhelye, és olyan dimenzió, amit a politika szereplői elismernek. A politikai tér létét több tényező alakítja, többek között a terület politikai érdekét is kifejező csoportok érdekérvényesítése (párt), vagy etnikai, nyelvi identitás megőrzéséért való mozgalmak küzdelmei.

A régiók nem mindig öltenek *intézményi formát*, de ha erre lehetőségük van, akkor önálló cselekvő egységként lépnek fel, és szervezeti keretet alakítanak ki. Napjaink sajátossága, hogy a régiók sokkal inkább saját jogú egységként lépnek fel, míg korábban a felülről való beavatkozás passzív színterei voltak. A régiók nemcsak a kormányzási struktúra részei, hanem a civil társadalom szerveződésének területei is.

A régió nem természetes képződmény, hanem társadalmi konstrukció egy meghatározott politikai térben (Balme, 1994). Ezzel szemben a természettudomány arra helyezi a hangsúlyt, hogy a régió geográfiai és ökológiai egység, amelynek természetes határai vannak. Ritkán találhatunk olyan esetet, amikor a régió mint természeti, és a

¹ Az EU-ban a NUTS rendszerében a területi szintek öt fokozatát különböztetik meg: NUTS I. (nagyregiók), NUTS II. (regiók), NUTS III. (megye), NUTS IV. (kistérség), NUTS V. (település). A Strukturális Alapok forrásaiból a NUTS II., a NUTS III., a NUTS IV. szint lehet kedvezményezett.

régió mint társadalmi képződmény fedi egymást. A régiófogalommal szembeni kritikája ellenére Marie-Claude Smouts hangsúlyozza, hogy a régió egy adott térben alkalmazkodóképességénél fogva képes összekapcsolni a modernizációt és tradíciót, lehatárolt területével integrálódni a föld egészéhez, és a jövő ígéletének céljait a jelen küzdelmeivel megalapozni.

1.3. A régiók típusai

A régiókat nemcsak természet-és társadalomtudomány alapján lehet megkülönböztetni. A fogalom társadalomtudományi meghatározásánál látható volt, hogy a tér tagolása valamilyen rendező elv (kritérium, vagy azok együttese alapján) sokféle régiófogalmat eredményez.

A régiók fogalmi elhatárolását megtehetjük aszerint is, hogy *nemzetközi szinten vagy egy adott ország terében* értelmezzük azok jellemző vonásait. Bár a fenti modell (1.sz. táblázat) nem jelzi, hogy a makroterekben a régió egy közbülső szintet képviselne, de a nemzetközi tanok is használják a régió fogalmát.

A *nemzetközi gazdasági kapcsolatok tana* szerint régió alatt értjük az azonos földrajzi területen elhelyezkedő országok csoportját, pl. Nyugat-Európa, Észak-Amerika stb. Ezt a megkülönböztetést azért is ki kell emelnünk, mert a korai nemzetközi integrációval foglalkozó irodalom a regionális integráción nem az egyes államon belüli területek összefonódást, hanem a kontinenseken, vagy a szubkontinenseken lévő országok egyesülését értette.

Egy adott ország terén belül is többféle régió különíthető el attól függően, hogy milyen domináns kritériumot választunk a területi egység azonosítására és a többtől való megkülönböztetésre.

A régió fő típusainak meghatározásához Michael Keating és John Loughlin (1997) tagolását veszem alapul, de a fogalmak leírásánál összegzem mind azokat az ismereteimet, amit e rész feldolgozásához összegyűjtöttem. A nevezett szerzők a fogalom négy különböző típusát határozzák meg az alábbiak szerint:

Gazdasági régió:

Olyan terület, amelyik valamilyen gazdasági jellemző alapján lehatárolható a tér egészében. A terület felosztása olyan gazdasági kritérium(ok) alapján történik, amelyek vagy a fejlődés kifejezői, vagy a szektorok sajátosságait kifejező statisztikailag is mérhető jelzőszámok, illetve ezek kombinációja. A tér ilyen jellegű felosztása kifejezheti az állami és a Közösségi beavatkozás céljait is.

Ezzel szemben a gazdasági régiók körében meghatározhatók azok a területek is, amelyek belső fejlődésük eredményeként specifikus vonásaikkal elkülönülnek a többi területtől, különösen napjainkban, amikor a gazdasági szereplők versenye nemzetközi szintre tevődött át. Bizonyos értelemben ezek a régiók (fejlődési pólusok) kívül esnek a létező politikai és közigazgatási intézmények ellenőrzésén.

a) Történelmi, etnikai régió

Olyan terület, amelyik történelmi, kulturális és nyelvi különbséget mutat egy nemzetállam domináns kultúrájához képest. Csaknem minden országban fellelhetők olyan kisebbségek, amelyek egy adott területhez kötődve próbálják megtartani és kifejezni különbségüket. Ezek közül a csoportok közül több politikai célokat is magáénak vall, különösen Spanyolországban (ETA) és az Egyesült Királyságban (Skót Nemzeti Párt).

Napjainkban sok csoport látja a szuverenitás korlátait, de az autonómia új formáját keresik a függőségi viszonyokkal átszőtt világban. A fenti jellemzőkkel elhatárolható régiók gazdasági térként is meghatározhatók. A kisebbségi jellemzők, a kultúra védelme különösen fontos ott, ahol ez sajátos gazdasági előnyt is jelent, pl. Katalónia esetében.

c) Tervezési, statisztikai régiók

A hivatkozott szerzők e típusnál arra a térfelosztásra helyezik a hangsúlyt, amikor az állam gazdasági fejlesztési vagy csak adatgyűjtési céllal határol le területeket, de ezek a területek a hatalom megosztásában nem játszanak meghatározó szerepet, bár régiónak titulálják azokat. Az ily módon képezett regionális tér inkább az állam centralizált beavatkozásának színtere, vagy meghosszabbított keze az állami ügynökségek működésén keresztül. Franciaország már az ötvenes évek végén létrehozott olyan régiókat, amelyek a nemzeti fejlesztési terv területi megvalósítását szolgálták. Írország és Görögország az EU regionális politikájának követelményeihez alkalmazkodva hozta

létre a régiókat, bár ezeknek nem volt semmilyen történelmi vagy államszervezési hagyománya.

d) Politikai /közigazgatási régiók:

A szerzők a régiók e típusát csak politikai jelzővel minősítették, de értelmezésük szerint is ez esetben az egy országon belüli hatalom területi megosztásáról van szó, ami kapcsolódik a közigazgatás rendszeréhez. A politikai / közigazgatási régió, mint közbülső szint az állam és a helyi szereplők között, már rendelkezik kompetenciákkal és intézményekkel. Az európai országok közigazgatási rendszerében igen nagy különbség van a tekintetben is, hogy a területi középszinteket milyen hatalommal ruházzák fel és milyen demokratikus szervek irányítják azokat. A különbségeket jelzi, hogy a régiók erősek a föderális berendezkedésű államokban, pl. Németország, Ausztria, Belgium, a francia régiók viszont gyenge regionális kormányzati szintet képviselnek, míg a kisebb országokban küzdelmes folyamat kíséri a régiók és azok intézményi formáinak kialakítását.

Összegezve:

Az elméleti közelítés a regionális tereken belül több szintet különböztet meg, ezzel is jelezve, hogy nem lehet csak egyetlen régió fogalmat meghatározni. Általában azonban elmondhatjuk, hogy a régió társadalmi-gazdasági komplexitás, intézményesülő társadalmi szerveződés, közbülső szint, ami elválnak a makro és lokális, valamint mikro terektől.

A fogalom leíró jellegű, különböző szinteket és formákat ölel fel, a különböző szereplők tevékenységének és beavatkozásának a színtere: helyi, regionális, nemzeti, szupranacionális aktorokat megkülönböztetve. Politikai vonatkozása miatt azonban értéktartalmat is hordoz, nem pusztán adminisztratív egység, hanem közösségi érdekek tükröződése, történelmi népek törekvéseinek megjelenítője, mozgalmak céljai, vagy tradíciók megtartásának tere a régió.

Végezetül a régió ideális típusának meghatározására idézem az Európai Régiók Közgyűlésének² definícióját: a régió a közjog által létrehozott területi szerv közvetlenül az állami szint alatt, amelyet önkormányzat irányít. A régiókat a nemzeti alkotmánynak vagy más törvénykezési eljárásnak legitimálni kell, amelyik garantálja autonómiájukat, identitásukat, hatalmukat és szervezeti struktúrájukat."³

1.4. Regionalizálódás és regionalizmus

A társadalmi szerveződés nem automatikusan a részek összekapcsolódását (alulról felfelé) vagy az egész részekre bontását (felülről lefelé) jelenti. A társadalom térségi szintjein létrejövő formák lényegesen különböznek egymástól a tekintetben is, hogy milyen folyamatok és eszmeáramlatok segítették kialakulásukat.

2. ábra: Térségi szintek folyamatai és eszmerendszerei

Kiinduló szint	Folyamat	Eszmerendszer	Új entitás
Lokális terek	lokalizálódás	lokalizmus	lokalitás
Regionális terek	regionalizálódás	regionalizmus	régió
Makroterek			
• országcsoportok	integráció	föderalizmus	unió
• világ	globalizáció	globalizmus	globalitás

Forrás: Nemes Nagy József i.m. 409. o. táblázat alapján szerkesztve

A fenti táblázat rávilágít arra, hogy a regionális tér nem lesz régió (még ha annak nevezik is) csak akkor, ha fejlődését, a regionalizáció folyamatát (regionalizálódás) társadalmi aktivitás és sajátos szellemiség, a regionalizmus kíséri. A régiók fejlődési folyamatának megértése miatt érdemes tisztázni a regionalizáció és a regionalizmus fogalmát.

A **regionalizáció** a régiók változását (fejlődés és visszarendeződés) kísérő folyamat, amelyik irányát tekintve felülről lefelé irányuló állami politika és alulról felfelé irányuló regionális igények kielégítéseként jellemezhető. Az állami keretek között megvalósuló

² Assembly of European Regions - AER

³ Assembly of European Regions. www.are-regions-europe.org.

felülről lefelé irányuló folyamatot *decentralizációnak* nevezzük, ami a régiók önállóságának növekedését vonja maga után, és végeredménye a policentrikus irányítás lesz. Európában e folyamat sajátos vonása, hogy országonként különböző módon és formában, és más-más időszakban zajlott le. Napjainkban a regionalizálódást összekapcsolják az államok és az Európai Közösség regionális politikájával. Kritikus álláspontok szerint a regionális politikák megvalósításával valami történik a régiókért, *felülről lefelé*, ami centralizált és technokrata jellegű. *Marie-Claude Smouts* (1997) meghatározása szerint a regionalizáció úgy tekinthető, mint a terület szabályozási funkcióinak védelmét szolgáló eszköz, politikai folyamat, amiben néhány meghatározott hatalom szövetkezik, hogy bizonyos belső és külső rendet garantáljon. *Vincet Wright* (1998) szerint a regionalizáció hatalom és felelősség átadása helyi szintnek, aminek ára van. A régióknak az új állami, társadalmi és piaci környezetben források széles körére lenne szükségük az alkalmazkodáshoz, de mindez nincs biztosítva.

Bruno Théret (1999) elemzése és értékelése szerint a regionalizáció két különböző folyamat megnevezésére szolgál. A kettősség, a dualitás megnyilvánul *szupranacionális és infranacionális dimenzióban*, keretet adva egyfelől az államon belüli fragmentációs folyamatok bemutatására, másfelől pedig ennek ellentétéként az államok szupranacionális integrációjának a vizsgálatára. Ez a kettős folyamat a politikai tér változása miatt konfliktust hordoz magában. A két dimenzió vizsgálatának összekapcsolása nehéz, mert különböző tudományágakhoz kapcsolódnak, a regionális tanok és a politikai gazdaságtan vizsgálódása körébe. A szerző rámutat arra is, hogy az eredményt illetően nem egymást kizáró elemzésről van szó, csak a téma megközelítésének különböző kezdetéről: a lokális fragmentáció és a kontinentális integráció ugyanannak a politikai dialektikának a része. Ami ebben a kettős (duális) folyamatban történik, az nem más, mint az egész *világ politikai rendjének* átalakulása, amiben *új területi szintek* jönnek létre, s azokon belül új kapcsolatok alakulnak ki, s minden bizonnyal ebben a folyamatban az állam, mint területi egység nem tartja meg a korábbi privilégiumait. A szerző a folyamat vizsgálatához nem a szuverenitás elméletét, hanem a *föderalizmust* választja elemzési keretként.

A **regionalizmus** az előző fogalommal szemben a régiók változását kísérő politikai, ideológiai kifejeződés. Jellemzően az *alulról felfelé* irányuló folyamat eszmei tükröződése, a demokratizálódás irányába ható nyomás és részvétel a centralizált állammal szemben. A régióban élő embereknek nagyobb ellenőrzési és beleszólási

törekvését fejezi ki, elsősorban a regionális önkormányzatok létrehozásával és autonómiájuk növelésével. A regionalizmus kifejezhet kulturális igényeket és szeparatista törekvéseket is. *Michael Keating* (1997, 1998) tanulmányaiban a regionalizmus, mint politikai mozgalom részletes bemutatást nyer a szélső jobb mozgalmaktól a szélső balig.

A regionalizáció és a regionalizmus nem mindig egy irányban ható fogalmak, köztük konfliktus is lehet. Sokszor azonban a két fogalom között nem tesznek különbséget. A régiók fejlődését és szerepét, sokféleségét jobban meg lehet érteni, ha a folyamatot és annak politikai, ideológiai vonatkozását (vagy annak hiányát) megértjük. A „régiók Európáját” kísérő ellentmondás megértéséhez is hozzájárulna a fogalmak megkülönböztetése. A Közösség regionális politikája alapján véve regionalizáció, de az 1988-as reform után a partnerség bevezetésével megjelenik benne a regionalizmus eleme is.

2. Az európai regionalizáció folyamata

Az előző pontban a régiók fejlődésének folyamatát, a regionalizációt, és a változásukat kísérő eszmerendszer, a regionalizmus általános jellemzőit foglaltam össze. Ebben a részben konkretizálom, hogy a regionalizáció hogyan valósult meg Európában, és a régiók szerepét napjainkban milyen fő tényezők határozzák meg.

2.1. Visszatekintés a régiók fejlődésére

A régiók Európában hosszú időn át nemzetállami keretben léteztek, néha az állam előtt. Európa történelmileg helyi és regionális társadalmakkal jellemezhető, amelyek állami keretek között integrálódtak. A 19. században a régiókat, mint a nemzetépítés akadályait Európában mellőzték. A második világháború után a régiók az állam modernizációjának és gazdasági intervenciójának, a keynesiánus politika megvalósításának területi szintjei voltak.

A makrogazdasági szinten megjelenő állami intervenciót, amelynek egyik fő célja a területi egyenlőtlenségek kezelése, gazdasági és politikai okokra lehet visszavezetni.

Az állam beavatkozása a piac egyenlőtlenségeinek korrigálására szolgált. A tőke mindig a centrális helyre irányul, a piac közelébe, aminek következményeként az egyik oldalon

túlfűtött növekedés és inflációs nyomás alatt álló területek, a másik oldalon pedig magas munkanélküliséggel és alacsony jövedelemmel jellemezhető területek alakultak ki. Egy tiszta piacgazdaságban az alkalmazkodás automatikus lenne. A munkavállalóknak oda kellene menni, ahol munka van, vagy a béreket csökkenteni kellene, hogy a terület vonzó legyen a tőke számára. Ez történik az USA-ban, ahol a mobilitást természetesnek és gazdaságilag hatékonynak találják. Európában is kialakult a munkaerő áramlása, főleg az ipari körzetekben, azonban a migráció nem vált általános megoldássá a területi probléma kezelésére. Ennek részben gazdasági okai voltak - a lakóingatlanok túlzott fel- és leértékelődésének megakadályozása, a válságos területek forrásainak hasznosítása-, részben pedig politikai okokra vezethető vissza.

Európában olyan politikai erők és ideák hatottak - szakszervezetek, szociáldemokrata, keresztény demokrata eredetű politikai nézetek-, amelyek azt vallották, hogy a munkát a munkásokhoz vigyék és ne fordítva. Nemzeti szinten politikai alku eredményeként alakultak ki a bérráták, ami megakadályozta a bérek csökkenését a válságos területeken, ami így nem válhatott vonzóvá a tőke számára. A nemzetépítés is jelentősen elkötelezte magát az egyenlő életfeltételek mellett, különösen ott, ahol a nemzet integrációját szeparatista törekvések veszélyeztették, és a fejletlenebb területek politikai súlya is számított.

A regionális politika kínálta azt az eszközrendszert, amelyikkel segíteni lehetett a fejletlenebb régiók modernizációját, vagy legalább meg lehetett akadályozni leszakadásukat. Ennek érdekében az állam különböző eszközökkel beavatkozott: pénzügyi alapokat hozott létre magánbefektetések ösztönzésére a fejletlenebb körzetekben, vagy a beruházások korlátozására a virágzó régiókban, illetve metropoliszokban. Az állami szektor beruházásainak diverzifikációja is erősítette a fejlesztendő területeket, a infrastruktúra kiépítésével pedig a gazdasági növekedés feltételeit alapozták meg.

Az európai jóléti államokban a regionális politika a nemzeti kormány irányítása alatt valósult meg, centralizált formában a II. világháború után. Az 1960-as évektől egyre jobban intézményesült a területi politika megvalósítása, szükség volt arra, hogy a régiók részt vegyenek mind a tervezésben, mind a végrehajtásban. Yves Mény a 1970-es éveket a „*decentralizáció évtizedének*” tekintette. Bár alapvetően technokrata érdekek

szerint fejlesztették a regionális intézményeket, de azok érdekérvényesítése, politikai akarata a decentralizáció révén a felszínre került.

2.2. A térstruktúrát meghatározó folyamatok

Az elmúlt két évtizedben a regionális fejlesztési politika komplex beavatkozássá vált Európában. Korábban az állam csaknem egyedüli szereplő volt ezen a területen, mára a különböző szinten és funkcióval bíró intézmények, így az Európai Közösség és a régiók maguk is, valamint az eszközök széles skálája szolgálja a céljaiban is változó regionális politika megvalósulását.

A régiók fejlődése új fordulatot vett, amikor az állami beavatkozás mellett megjelent a Közösség regionális politikája. Bár ennek kezdete az 1970-es évek közepére tehető (a regionális Fejlesztési Alapot 1975-ben hozták létre), de ismert, hogy a Közösségi források csak az állami alapok kiegészítése volt, felhasználását is döntően az állam határozta meg egészen a regionális politika átfogó reformjáig, 1988-ig. Az európai integráció elmélyülése, az egységes piac fejlődése fokozta a területi egyenlőtlenségeket a Közösségen belül. Részben ezzel, részben az integráció elmélyülését kísérő politikai folyamatokkal (föderalizáció) magyarázható, hogy az 1990-es években a régiók Európában a középpontba kerültek.

A régiók fejlődését meghatározó tényezőket azonban az Európai Unióban sem lehet leszűkíteni a közösség regionális politikájára, bár támogatása kétség kívül direkt hatással volt tagállamok régióinak helyzetére.

A régiókat kontinensünkön is, csakúgy mint bárhol másutt a világon a különböző egymásra ható folyamatok összefüggésében lehet vizsgálni, amelyek közül meghatározó a globalizáció, az államok nemzetközi integrációja, és az állam funkcióinak decentralizációja.

2.2.1. A globalizáció

A regionalizáció összefonódik a globalizáció folyamataival, ami érinti a kultúrát, a társadalmi kapcsolatokat, de leginkább a gazdaságot. Az országoknak és a régióknak is a gazdasági fejlődés új feltételrendszeréhez kellett alkalmazkodniuk, ha nem akartak lemaradni a gazdasági versenyben. A fejlődés új paradigmáját a liberális tanok határozták meg (dereguláció, szabadkereskedelelem, szabad tőkeáramlás stb.), aminek hatására a tőke még mobilabb lett, mint bármikor mind egy országon belül, mind az

országok között. A termelés technikai feltételeinek változása szabadabbá tette a pénz mozgását, amit az állam már nehezen tud, vagy nem is akar ellenőrizni.

A globalizáció erősödése azonban nem jelenti azt, hogy a terület nem fontos tényező többé. A helyi és a regionális tényezők jelentősek mind a gazdaságosság, mind az innováció szempontjából. Ellentmondás fedezhető azonban fel a határok nélküli transznacionális társaságok racionalitása és a területileg kötött közösségek racionalitása között, amelyek fejlődése a vállalatok beruházásaitól függ. A TNC-k igyekeznek kivonni magukat a területi hatás alól, míg a területek egyre inkább függnak a multinacionális társaságok politikájától.

A globalizáció hatása alatt az államok területfejlesztési politikája ártértékelődik. Az új gazdaságban a teljesítmény fokozása, az ország versenyképességének biztosítása lett a legfőbb cél, ami maga alá rendeli a területfejlesztés lehetőségeit is.

Ugyanakkor széles körben elfogadott az, hogy a gazdasági fejlődés és a területek integrálódása a világgazdaságban nagymértékben a területek specifikus vonásaitól függ (Porter, Michael). Így a fejlesztési politikáknak sokkal nagyobb hangsúlyt kell helyeznie a terület sajátos vonásainak a fejlesztésére, pl. környezet, az élet minősége, a munkaerő képzettsége, szemben a korábbi általános támogatási célokkal.

2.2.2. Nemzetközi integráció

Az Európai Közösség integrációjának fejlődése kettős értelemben is hatással van a regionalizáció folyamatára. Egyrészt az *integráció általános fejlődése* is kivált hatásokat (**közvetett**), másrészt az integrációt kísérő jelenségekre adott válaszok, esetünkben a Közösség *regionális politikája* **közvetlenül** befolyásolja a régiók helyzetét.

Az integráció általános fejlődésének hatása alatt azt értem, hogy a Közösség bővülését és kapcsolatainak elmélyülését is a területi egyenlőtlenségek fokozódása kísérte.

Az európai országok integrációja liberális elvek alapján jött létre és fejlődik a mai napig is, amelyek a piac szabadságát és a termelési tényezők szabad áramlását (4 szabadság) részesítik előnybe. Az Egységes Európai Okmány (1986) és ennek következményeként kialakult belső piac, majd a Maastrichti Szerződés (1992) hatására létrejövő gazdasági és monetáris unió a területi és társadalmi egyenlőtlenség fokozódásának kockázatával járt. Ezt részben előidézik a piaci hatások, részben pedig az, hogy az integráció elmélyülése megfosztja az államot az egyenlőtlenségeket kezelő eszközöktől, mint pl.

vámok, állami támogatások, monetáris politika eszközei. (Dunford 1994) A bővülés folyamatát is általában a területi egyenlőtlenségek növekedése kíséri, különösen ha az új országok fejlettségi szintje elmarad a Közösség szintjétől.

Közösségi szinten a területi egyenlőtlenségek csökkentését a regionális politika szolgálja. Így vezet az integráció általános fejlődési folyamata a közösség regionális politikájának egyre világosabb megfogalmazásához és forrásainak bővítéséhez.

A regionális politika fokozatosan alakult ki, mint az Európai Közösség intézményeinek legitim beavatkozási lehetősége. Mint szupranacionális beavatkozás egyedülálló modell a világgazdaságban. Példa lehet arra, hogy a világméretű egyenlőtlenségek csökkentésében a beavatkozásnak lehet eredménye, igaz nem mindig a kedvezőtlen folyamatok megfordításával, de legalább annak megállításával elérhető, hogy a szakadék ne tánguljon a fejlett és fejletlen területek között.

A Közösség regionális politikájának fejlődése **közvetlen** hatással volt a régiók gazdasági és politikai helyzetére is. A Közösség regionális politikájának fejlődése nagy lendületet vesz az 1980-as évek végén, ahogy ezt fent is jeleztem. Ebben az időben egységesül a Közösségi szintű területfejlesztés szemlélete, különböző források egyesítésével létrehozzák a Strukturális Alapokat, amelyek a közös költségvetés második legnagyobb kiadási tételét jelentik. A Strukturális Alapok forrásai 1993-ban egy újabb reform hatására bővültek, és az országok közötti fejlődésbeli különbségek kezelésére létrehozták a Kohéziós Alapot.

Az integráció fejlődésével a Közösség intézményei egyre nagyobb szerepre tesznek szert, a tagállamok funkcióikból egyre többet adnak át felfelé, szupranacionális szintre. A közösségi regionális politika hatásaként - ami a régiókat állította a megvalósítás középpontjába - feltételezték, hogy az állam lefelé, a régiók felé is átad feladataiból és kompetenciáiból. Az európai integráció fejlődése váltotta ki annak a nézetnek az elterjedését, ami azt hirdette, hogy a régiók az irányítás, a kormányzás új szintjei lesznek. A „régiók Európájá”-nak szlogenje egyszerre fejezte ki azt a feltételezést, hogy egy föderális Európában a hatalomgyakorlás átalakulása csökkenő állami szerepvállalás és a közösség regionális politikája következtében a régiók, a helyi önkormányzatok növekvő szerepe mellett megy végbe. A Maastrichti szerződés mindezt

megegerősítette azáltal is, hogy létrehozta a Régiók Bizottságát (COR-t), amiben képviseltetik magukat a regionális és helyi szervek képviselői.

Az európai integráció (európanizálódás) bátorította a regionális politikai mozgalmak éledését is (pl. skót nacionalista mozgalom).

A régiók gyors térnyerése nem következett be Európában, bár a közösségi politika szerepüket erősítette. A Közösség Bizottsága a régiókat tette a fejlesztés célterületeivé, a források nem kerülhetnek az államok költségvetésébe, felhasználásuk kedvezményezettjei a címzettek lettek. A közösségi regionális politika keretét szolgáló tervezési rendszer és a partnerség elve közvetlen kapcsolatot teremt a régiók és az EU intézményei között, igaz nem az állam kihagyásával. A Közösség regionális politikája az állam részvételét sem nélkülözi: az addicionalitás elve kifejezi, hogy a közösségi regionális politika megvalósításához szükség van a tagállamok forrásaira, és az EU bürokrácia területi hiánya miatt a tagállamok intézményeinek végrehajtó és ellenőrző szerepére.

A fent vázolt folyamatot úgy összegezhetném, hogy az európai integráció erősítette a régiók gazdasági és politikai szerepét, de nem erősítette fel az állam funkcióinak decentralizációját.

2.2.3. A decentralizáció

Európában a regionális politika domináns szereplője az állam volt a II. világháborút követő időszakról egészen az 1980-as évek végéig. Az állam és a régiók kapcsolatát egy országon belül a nemzeti regionális politika foglalja keretbe. Az 1970-es évek világgazdasági válságát követő struktúraváltás korlátozta az államokat a regionális politika fenntartásában, különösen az államnak a forrásokat újraelosztó szerepe kérdőjeleződött meg. Az állam beavatkozása jelentősen átalakult, aminek ideológiai alapját a *neoliberális gazdaságpolitika határozta meg*. A gazdaságot támogató programjai drasztikusan csökkentek, és helyette a tőke számára vonzó „üzleti környezet” fejlesztése lett a cél. Az államok egész sorában a regionális politika állami kiadásait megnyirbálták (Belgium, Írország, Hollandia, míg a Közösségi támogatások növekedése miatt a dél-európai országokban növekedett). A változások másik kísérő jelensége volt, hogy a források szelektívvé váltak. Az üzleti környezet feltételeinek fejlesztése előtérbe állította az infrastruktúra modernizációját, az információs hálózatok kiépítését és a humán erőforrások képzését.

A neoliberalizmus terjedése kapcsán sokat írtak az **állam** válságáról és a nemzeti szuverenitás végéről. A szakirodalomban konszenzus alakult ki abban a kérdésben, hogy az európai integráció fejlődése a nemzetállamok hatalmának a csökkentésével jár, szuverenitásukat fokozatosan átadják vagy megosztják szupranacionális szinten, hogy a globalizáció folyamatában pozíciójukat ezáltal erősítsék. Kétségtelen, hogy megtörtént a hatalom eltolódása felfelé. Sok szerző (és a valóság) figyelmeztet arra, hogy túlzó még az állam hanyatlásáról beszélni, mivel jelenleg is tekintélyes hatalommal és forrásokkal rendelkezik. A változásokat nem lehet olyan egyszerűen leírni, minthogy az állam múltbéli jellemzői helyett azok ellentétét vesszük, nevezetesen a múltban monopolisztikus hatalom, szuverenitás, jelenleg pedig gyenge, pluralista állam a meghatározó, amely megosztja a hatalmat szupranacionális, szubnacionális és magán szereplők között.

A régiók intézményesülése, **autonómia** mértéke az állam és a régió kétoldalú kapcsolatának, és mindenek előtt alkujának az eredménye volt.

A régiók működését biztosító intézmények sokféle formában léteznek: állami, félállami, gazdasági és társadalmi funkciókkal bíró, magán ügynökségek, önkéntes szervezetek, amelyek gyakran hálózatba szerveződnek. A föderális berendezkedésű országok törvényhozói és végrehajtói hatalmat biztosítanak a kormányzás alacsonyabb szintjén a régióknak, amelyek nagy önállósággal bírnak a regionális politika tervezésében és végrehajtásában. (Németország, Ausztria, Belgium). Más országokban - Finnország, Nagy-Britannia- a felelősség dekoncentrációja, hatalom átadása a központi kormány regionális intézményeinek kezébe kerül, míg általában az un. unitárius jellegű államokban a régiók intézményeinek fejlődésétől tartanak az államok. Bizonyos államok a Strukturális Alapoknak megfelelően alakították ki az ország regionális struktúráját pl. Írország, Portugália (Holmes and Reese 1995).

A régiók intézményi fejlődése csak más irányítási szint rovására mehet végbe. Az a feltételezés, hogy a régiók megtalálják szerepüket az európai intézményi rendszer hierarchiájában, mint *harmadik szint*, még nem igazolódott be. Bár a változások erősítették a régiók pozícióját, de az állam és a régiók közötti hatalom megosztásában nem volt minőségi változás. Az intézményrendszer átalakulása konfliktusokkal jár az európai hatalmi struktúrában is, aminek egyik megnyilvánulása a szubszidiaritás értelmezése volt.

2.3. Régiók határok nélkül

A regionális fejlődés dinamikus folyamat, állandóan változik, hatására a régi formák átalakulnak, vagy újak fejlődhetnek ki. A regionalizálódás egyik szembetűnő jelensége a **régiók közötti kapcsolatok** fejlődése, ami átlépi az országhatárokat. Az 1960-as évektől szaporodnak azok a területi együttműködések, amelyek vagy közvetlenül a határ mentén, vagy a határon átnyúlva jönnek létre a régiók között. Később az együttműködő régiók érdekeik védelmében, sajátos igényük kifejezésére nemzetközi szervezeteket hoztak létre.

Európában ez a jelenség **új összefüggésbe helyezi az integráció és a regionalizáció** kapcsolatát. Az integráció és a régiók fejlődése semmiképp sem egyoldalú kapcsolat: nemcsak a tagországok integrációja és a Közösség regionális politikája hatására változnak a régiók, hanem a területek közötti, alulról jövő kezdeményezés is befolyásolja az integráció alakulását. Mint ahogy az integráció új dimenziót ad a régiók fejlődésének, úgy a regionalizálódás is új hajtóerőként működik az integráció előrehaladásában. Különösen igaz ez a kölcsönhatás az európai határ menti régiók létrejöttével és fejlődésével.

Az **Európai Közösség** az államok akaratából, mint kormányközi megállapodás jött létre. Az együttműködő országokat határok el választották egymástól, és annak lebontása hosszú ideig tartott Európában. A határok léte az ország területén biztosította az állam szuverén döntéseit, az ország érdekeinek védelmét, de korlátozta a gazdasági szereplők, szervezetek stb. és a polgárok kapcsolatainak szabadságát.

A határ menti régiókat nem lehet egyszerűen besorolni a 1.3. pontban elrendezett régió fogalmak közé. Mivel határokat átlépő együttműködésről van szó, ezért a jelenségnek van nemzetközi vonatkozása, de az országok területénél kisebb egységek között jön létre a kapcsolat. Ez az európai jelenség a szubállami szereplők nemzetközi tevékenységére mutat példát, ami egyébként világtendencia. Az új jelenség problematikájával a nemzetközi politika elmélete behatóan foglalkozik. A határ menti együttműködés több, mint nemzetközi kapcsolat, az országok integrációját segíti, amit csak a 90-es évek kezdetétől támogat az Európai Unió (Képes Sodupe 1999). A határmenti régiók együttműködését biztosító intézmények viszont nem jelentenek új irányítási szintet, nem rendelkeznek több kompetenciával mint bármelyik más régió az

adott állam területén. Ezért a határ régiókat olyan területi entitásnak tekintik, mint az állami szint alatti többi régiót (Keating, M. 1997).

Az interregionális formák az európai együttműködés tartós elemei maradnak, mert az integráció térbeli és időbeli kiterjedése lassú és hosszú folyamat. A szubszidiaritás elvén képes olyan problémák kezelésére, amelyet szupranacionális vagy nemzeti intézmények nem képesek megoldani.

3. A régiók nemzetközi tevékenysége

A nemzetközi rendszer sok új jelenséggel és szereplővel gazdagodott, köztük a régiók diplomáciájával, amelyik önmagában és a nemzetközi rendszer egészében is a kutatók érdeklődési körébe kerülve újabb és újabb értelmezést nyer, és új összefüggésekben tárul fel. (Duchasek, Hocking) Korunk nemzetközi rendszerének fő vonásait összegzi az alábbi megállapítás: "A nemzetközi rendszer modernizációjának sajátossága, hogy az integráció-fragmentáció, centralizáció-decentralizáció, a globalizáció-lokalizáció, centrum-periféria, a homogenizáció és heterogenizáció, az állam területi és a nem-állami funkcionális integráció, a territorializálódás és a deterritorializálódás stb. jelenségei egyidejűleg vannak jelen."⁴ A régiók szerepével foglalkozó tanulmányok ebben az egyidejűleg ható ellentétes tendenciák és szövevényes kapcsolatrendszerben szeretnék meghatározni az új szereplők nemzetközi jelentőségét és feladatait. A régiók nemzetközi kapcsolatáról azért beszélhetünk, mert az együttműködő felek között ott van az *államhatár*. A régiók nemzetközi szerepe igen különböző, annak formái, céljai, intenzitása és jelentősége országonként nagymértékben eltérő, amint ezt több elméleti és empirikus kutatás is bizonyítja. A régiók nemzetközi kapcsolatát *Golobics Pál* az alábbiakban fogalmazza meg: "Különböző országok, államok egy vagy több, egzakt módon meghatározható lényegi ismérv szerint földrajzilag körülhatárolható térségei/régiói és települései (azok struktúrái, önkormányzatai, állampolgárai, stb.) közötti intenzív, kölcsönös kapcsolatok kialakulásának folyamata, illetve együttműködési formáinak rendszere, amely lényegéből eredően nem fogja át a régió államainak egész területét."⁵

⁴ Kiss J. László (1997) i.m. 18.p.

⁵ Golobics Pál (1996) i.m. 224. p.

A régiók nemzetközi tevékenysége különböző tudományágak kutatásaiban kap kitüntetett figyelmet. Láthatunk példákat a nemzetközi politika és gazdaság elemzéseiben, a regionális gazdaságtanban is. A régiók külpolitikáját elemezve dolgozatomban elsősorban annak nemzetközi politikai vonatkozásával és főbb elméleti iskoláival foglalkozom.

3.1. A nemzetközi tevékenység feltételei

A régiók a nemzetközi kapcsolatok alanyaivá váltak, gazdasági, kulturális és több esetben politikai céljaik külső megjelenítésére törekszenek. Európában a régiók önálló irodákat nyitnak Brüsszelben, nemzetközi szervezetekbe tömörülnek, más régiókkal, országokkal alakítanak ki kapcsolatokat. Bár az eurorégiókkal foglalkozom, szeretném jelezni, hogy a régiók nemzetközi tevékenysége nem csak európai jelenség, más földrészek országainak régiói is képviseltetik magukat a nemzetközi életben, pl. Észak-Amerika, Kína különböző térségei. A régiók nemzetközi szerepe nem lehet független a régiók önálló létét meghatározó folyamatoktól, amelynek magyarázatát *három szinten* bekövetkezett változások hatásaként értékeltem. Ezek összefüggésében szeretnék rávilágítani a régiók autonómiáját kísérő nemzetközi tevékenységükre is. Más megközelítésben két fő magyarázó tényezőt neveznek meg a régiók külpolitikájának vizsgálatakor, egyes szerzők a fejlődés politikai aspektusaira helyezik a hangsúlyt (M.Keating 1999), más szerzők N. Clement (1996), Rechnitzer János (1999) a gazdasági változások hatását emelik ki a régiók külső szerepének felértékelődésekor.

Első szint - a nemzetközi rendszer modernizációja

A globális és nemzetközi integráció folyamatai az államhatárok lebontása irányába ható tendenciákat idéztek elő, amelyek erodálják a kül-és belpolitika megkülönböztetését, és az állam mellett ráirányítják a figyelmet a szubnacionális szereplőkre, pl. a régiókra is. A régiók gazdaságfejlesztési politikájukhoz, és más céljaikhoz különböző kapcsolatokat alakítanak ki, amelyek átnyúlnak az országhatáron is. Nem kétséges azonban, hogy a változások ellenére az államok még sokáig fennmaradnak, de mellettük a nemzetközi rendszer modernizációja eredményeként sok szereplő uralja a nemzetközi kapcsolatokat.

Második szint - az állam funkcióinak változása

A fentiekkel egyidejűleg a diplomácia klasszikus - eddig az állam privilégiumát jelentő - funkciói is átértékelődnek. A külpolitikában nem csak az állam jelenik meg és fejezi ki a területén lévő szereplők különböző érdekeit. Az állam funkcióinak változása, a decentralizáció is életre hívja a régiók nemzetközi tevékenységét.

Harmadik szint - a régiók autonómiájának fejlődése

A régiók a belpolitikában elnyert önállóságukat a nemzetközi kapcsolatokban is érvényesíthető kompetenciákkal szeretnék növelni területük nemzetközi megismertetésére céljából. Elégtelennek tartják az állam diplomáciai képviselőt, érdekeiket önállóan, közvetlen módon szeretnék érvényesíteni a nemzetközi kapcsolatokban. Közös érdekek és célok alapján gazdasági, politikai és kulturális kapcsolatokat alakítanak ki más régiókkal az állam határain túl, esetleg államokkal, és nemzetközi intézményekkel. Önállóan lépnek fel nemzetközi kapcsolataikban, de nem a diplomácia klasszikus funkciói értelmében. A régiók nemzetközi szerepe az állam külpolitikai tevékenységének részét képezi, amit az állam által biztosított jogi feltételek és az államközi megállapodások nyújtotta keretek között gyakorolhatnak.

A régiók tehát, az állam keretei között, az állam által biztosított kompetenciákkal élve a nemzetközi integráció és a globalizáció folyamatai által meghatározott nemzetközi térben léphetnek fel, mint a nemzetközi kapcsolatok alanyai.

3.2. Az együttműködés okai

A különböző szinteken bekövetkezett változások eredményeként a régiók nemzetközi szerepe felértékelődött. Ezt a pozitív összhatást a régiók nemzetközi szerepének általános feltételrendszereként értékelhetjük, de hozzá kell tenni, hogy mindez nem érvényesülhetne, ha magukat a régiókat különböző tényezők nem készítenék arra, hogy önálló szereplőként is jelen legyenek a nemzetközi rendszerben.

A régiók nemzetközi kapcsolatainak *három főbb okát* lehet megkülönböztetni a szakirodalom forrásai alapján, amelyek kiegészülhetnek más impulzusokkal is. Az okok önmagukban is kiváltói lehetnek a régiók nemzetközi tevékenységének, de általában több ok együttes fennállására lehet visszavezetni a régiók külpolitikai aktivitását. Az okozati hatások nagymértékben függenek a régiók önállóságának mértékétől.

a) Gazdasági okok, funkcionális igények

A régiók beruházási forrásokat és piacokat keresnek, új technikát szeretnének megszerezni külföldről. A beruházási források megszerzése eszközt jelent a fejlődéshez, a foglalkoztatás növeléséhez, csakúgy mint új gazdasági szektor megalapításához. Magukat turisztikai célpontnak is tekintik, ami a fejlesztés ígéretes területének tűnik. A nemzetközi gazdasági összefonódás a régiók számára is a függőség és kockázat nagyobb mértékével jár: a tőke amilyen gyorsan jön, olyan gyorsan távozik is. Sokszor ezt azzal ellensúlyozzák, hogy a helyi vállalkozásokat és azok exportlehetőségeit segítik elő. Különösen fontos ez a támogatás azoknak a kis-és középvállalatoknak, amelyek nem rendelkeznek nemzetközi kapcsolatokkal, illetve tudással és forrással, hogy megteremtsék azokat. A régiók szeretnék kihasználni kis-és középvállalataik számára a határon túli együttműködésben rejlő komplementer és szinergia hatásokat. A régiók nemcsak a tőke behozatalát, hanem a tőke kivitt is támogatják.

Az Európai Unió országaiban található régiók többségét gazdasági okok készítetik nemzetközi együttműködésre.

b) Politikai okok:

Különböző politikai okai is lehetnek annak, hogy a régiók külföldre mennek. A régiók saját épülésük érdekében igénylik a külső kapcsolatokat, jobban bíznak saját érdek-érvényesítésükben, mint az állam képviselőiben. Nacionalista és szeparatista törekvések is készíthetik a régiókat arra, hogy önálló entitásként ismerjék el őket. A határok térségében különösen, ha azok azonos etnikai csoportot vágnak ketté, a régiók együttműködését nacionalista törekvések is színezhetik.

c) Kulturális okok:

Nyelvi és kulturális okok miatt is kereshetik a régiók a külső kapcsolatokat, amit politikai törekvések is alátámaszthatnak. Azokban a térségekben, ahol a határok etnikai közösségeket osztottak meg, a régióknak nagy igénye van a szomszédos régióval, illetve az anyaországgal való együttműködésre nemzeti identitásuk megőrzése érdekében.

A fentiek mellett kulturális oka lehet annak a törekvésnek is, ami két különböző kultúra határán azért hoz létre együttműködést, hogy a különbözőséget megismerje, elfogadja és a viszonyokat normalizálja. A régiók külpolitikájának a történelmi sérelmekkel terhes kapcsolatok oldásában, a megbékélésben a jószomszédi viszony kialakításában

kiemelkedő szerepe van azáltal, hogy annak gyakorlata az emberek hétköznapi kapcsolataiban jelenik meg.

A régiók nagymértékben különböznek aszerint, hogy gazdasági vagy politikai érdekek, esetleg kulturális tényezők vezérlik-e nemzetközi tevékenységüket. Korábban, a föderális államok bizonyos fokú autonómiát elnyert régiói sokkal inkább politikai célokból folytattak nemzetközi tevékenységet. Napjainkban, főleg Nyugat-Európában már erősebbek a gazdasági érdekek a kapcsolatok alakításában. Közép-Európában a gazdasági és politikai érdekek is motiválják a területi együttműködés kialakítását.

3.3. A lehetőségek szinterei

Az állam már nem tekinthető egyedüli szereplőnek a nemzetközi életben. A szub-állami szereplők nemzetközi kapcsolatai is a diplomáciai tevékenység részét képezik. Sok szereplő van: régiók, szakszervezetek, társadalmi mozgalmak, szektorális lobbik, amelyek együtt, egymás mellett vagy egymás ellenére keresik érdekeik érvényesítését a nemzetközi porondon. A régiók általában vett nemzetközi szerepét vizsgálva dolgozatomban nagyobb teret kap a határ menti térségek együttműködése és kapcsolataik nemzetközi jellege.

A régiók különböző formában és mértékben végezhetnek nemzetközi tevékenységet. Aktivitásukat ma még döntően az határozza meg, hogy az állam milyen kompetenciákkal ruházza fel őket, milyen szabadságot és feltételeket biztosít számunkra kapcsolataik önálló fejlesztéséhez. A régiók nemzetközi szerepének lehetőségeit és kereteit az állam mellett más szereplők, így a nemzetközi szervezetek is nagymértékben meghatározzák.

A régiók nemzetközi együttműködésének **intézményi szinterei**:

- a) **A nemzetközi szervezetek** jelentősen segíthetik a régiók nemzetközi kapcsolatainak fejlődését. Európában e területen kiemelkedő szerepe van az Európa Tanácsnak. Maga a szervezet is részt vállal olyan nemzetközi egyezmények megalkotásában, amelyik keretet biztosít a régiók nemzetközi tevékenységéhez, pl. Madridi Konvenció, és támogatja a régiók által létrehozott nemzetközi szervezeteket is.
- b) Az államok **nemzetközi integrációs szervezetei** is kínálnak lehetőséget a régióknak a nemzetközi tevékenységhez. A nyugat-európai integrációban a

Maastrichti Szerződés aktivizálta a régiókat. Hatására létrehozták az EU Régiók Bizottságát (Committee of the Regions - COR), mint az Unió tanácsadó testületét. A Szerződés azt is meghatározta, hogy mely területeken kell kikérni a Régiók Bizottságának a véleményét. Ezek a területek: gazdasági és társadalmi kohézió, közegészségügy, transz-európai hálózatok, oktatás és ifjúságpolitika, valamint az EU intézményreformja és bővítésének kérdései. Ezek alapvetően az EU belső ügyeinek tekinthetők, amit erősít az is, hogy a COR fő funkciója helyi, regionális érdekek képviselője a Közösség döntési rendszerében, illetve a közös döntések továbbvitele a régiók felé. A COR nemzetközi szerepe áttételes, de véleményt nyilváníthat minden olyan kérdésben, amelyek a területi önkormányzatok szerepét, ill. azok kompetenciáit, így nemzetközi tevékenységét érintik.

- c) Az **államok közötti megállapodások** is hozzájárulhatnak a régiók nemzetközi szerepének kiteljesedéséhez. Az országok két- vagy többoldalú szerződésben megállapodhatnak, hogy támogatják régióik transznacionális vagy interregionális kapcsolatait, és ehhez garanciákat vállalhatnak. Az államok azonban sok helyen még ma is bizonyos veszélyt látnak a régiók aktív nemzetközi tevékenységében, ezért támogatásuk nem automatikus.
- d) **Szub-állami szereplők** (dolgozatomban a régiók, kistérségek) között közvetlen kapcsolatok, **partnerségi formák** fejlődtek ki nemzetközi szinten. A nemzetközi együttműködés tartalma a régiók céljától és aktivitásától függ, korlátait az államok akarata határozza meg. A régiók különböző célokkal alakítanak ki kapcsolatokat, amelyek igen változatos formában, két- és sokoldalú együttműködés keretében intézményesülnek.

3.4. Az együttműködés típusai

A régiók által kialakított nemzetközi kapcsolatok gazdag formában jelennek meg, ezért csoportosításuknál többféle szempont is érvényesíthető: kapcsolatok száma, céljai, szereplők területi nagysága és hatóköre a nemzetközi együttműködésben. A régiók **partneri kapcsolatainak** rendezésében alapvetően két szempont kerül előtérbe:

- a kapcsolatok száma
- régióknak az államhatártól való távolsága

Az első esetben a régiók nemzetközi kapcsolataiban két alcsoportot lehet megkülönböztetni: két- és sokoldalú együttműködést a partnerek számától függően.

A partneri kapcsolatok másik rendszerezése szerint a régióknak az *államhatártól való távolságának* van meghatározó szerepe. Az államhatár ebben az esetben a csoportosítást azzal teszi lehetővé, hogy a nemzetközi kapcsolatok vagy a közvetlen szomszédos területi szereplők között, vagy a határon átnyúlva, de területileg nem érintkező alanyok között jönnék létre. Ez alapján a régiók nemzetközi kapcsolatainak két alcsoportja különböztethető meg:

Interregionális (határmenti) kapcsolat:

A határok mentén a régiók nemzetközi kapcsolata két vagy több oldalú együttműködés keretében szerveződik, a határral elválasztott országok számától függően. A régiók együttműködésének fő célja a terület közös érdekeken alapuló fejlesztése, amelynek kiépítik közös intézményét is. Európában az ilyen jellegű együttműködést sajátos megnevezéssel, *eurorégió*nak nevezik.

Transznacionális kapcsolat:

A régiók határon átvívelő kapcsolatai is két vagy többoldalú együttműködés keretében létesülhetnek, amelyek általában a régiók valamilyen funkcióján, vagy jellemző sajátosságain alapulnak. Például a Balaton mint természeti régió és a Loire mente együttműködése. A kapcsolatok alakításában a régió központoknak kiemelt szerepük van. Ezek a kapcsolatok inkább többoldalú együttműködés keretében jönnék létre, mint pl. "Európa Négy Motorja"⁶, Európa fejlett régióinak - Baden Württemberg, Lombardia, Rhone Alpok és Katalónia- együttműködése.

A régiók esetében a két- és sokoldalú, az interregionális, mind a transznacionális kapcsolatok fejlődése odavezetett, hogy kialakították a nemzetközi **együttműködés magasabb szintű** fórumait, és annak demokratikus irányító szerveit. Ezek a **sokoldalú** együttműködésen alapuló (multilaterális) **szervezetek két** csoportra oszthatók:

⁶ Four Motors of Europe

A régiók általános érdekeit képviselő szervezetek

Ezeket a nemzetközi szervezeteket a régiók (területi szereplők) és azok nemzetközi szövetségei hozzák létre, azzal a céllal, hogy lépjen fel a régiók általános érdekeiért. Ilyen többek között:

- Az Európai Helyi és Regionális Szervek Kongresszusa⁷ az Európa Tanács égisze alatt
- Az Európai Régiók Gyűlése⁸ - egész Európára kiterjedő szervezet szintén az Európa Tanács keretében.

A régiók földrajzi és/ vagy szektorális alapon szervezett csoportjainak nemzetközi szervezetei

Olyan nemzetközi szervezetekről van szó, amelyek földrajzi jellemzők - pl. tenger menti területek - és/vagy szektorális alapon -pl. hanyatló ipari régiók- jönnek létre a régiók nemzetközi szervezeteként. Ismertebb szervezetek:

- Európai Határ Menti Régiók Szövetsége⁹
- Tenger Menti Régiók Konferenciája¹⁰
- Ipari Régiók Szövetsége¹¹

A régiók sokszínű és szövevényes nemzetközi kapcsolatait összegezve az alábbi megállapítást tehetjük:

- A régiók nemzetközi együttműködése közös érdekeken alapuló **gazdasági** és funkcionális összefüggésben értelmezhető.
- A régiók nemzetközi kapcsolatai **politikai** színezetet is kapnak, amelyek nemcsak nacionalista, etnikai célok mentén alakulhatnak ki, hanem a régiók nagyobb szabadságát biztosító kompetenciák megtartását és/vagy növelését célzó érdekérvényesítés is nemzetközi szintre emelkedik.
- Az államhatárok mentén kialakuló együttműködés sajátos jelentőséggel bír.
- Az állam szerepe a régiók nemzetközi tevékenységében támogató és korlátozó, sok jel mutat azonban arra, hogy az állam nem szívesen mond le nemzetközi szerepéről a régiók javára.

⁷ Congress of Local and Regional Authorities of Europe - CLRAE

⁸ Assembly of European Regions - AER

⁹ Association of European Border Regions - AEBR

¹⁰ Conference of Peripheral Maritime Regions - CPMR

- A nemzetközi szervezetek érdeklődést mutatnak a régiók fejlődése, és azok külpolitikája iránt. Kontinensünkön különösen az Európa Tanács karolta fel a régiók nemzetközi kapcsolatainak az ügyét.
- A régiók nemzetközi kapcsolatai keretet biztosítanak a területükön lévő más területi és mikro szerepelők nemzetközi tevékenységéhez, elősegítik azok szervezett együttműködését.

3.5. A nemzetközi kapcsolatok korlátai

A régiók nemzetközi tevékenysége korunk jelensége, ami tapasztalok útján formálódik. Sok erőfeszítésnek néha kétsége az eredménye. A régióknak számot kell vetni azzal, hogy mi éri meg, milyen ráfordítások és eredmények mellett tarthatnak fenn például külföldön irodákat, képviselőket. A régiók nemzetközi szerepének ott a határa, ameddig képesek intézményesen megjelenni és artikulálni az érdekeiket. Ez a kapacitás azonban különböző, ezért találunk nagyon erőteljes régiókat, míg mások nem igazán jelennek meg a nemzetközi életben.

A régiók nemzetközi tevékenységének nemcsak az a racionális tényező szab határt, hogy maguk a régiók milyen kapacitással rendelkeznek a nemzetközi kapcsolatok fenntartására, hanem annak az általános feltételrendszernek a fejlődési lehetőségei és ellentmondásai is, amelyek hozzájárultak a régiók nemzetközi szerepéhez. Dolgozatom 3.1. pontjában meghatározott *három szint* alapján tekintem át az általános feltételrendszer elemeinek korlátozó hatását.

Az első szint: a globalizáció és nemzetközi integráció elmélyülése ellen ható tényezők is jelen vannak, de ezek közvetlenül nem mutathatók ki a régiók nemzetközi szerepének visszavetésében. A nyugat-európai integrációban a föderális Európa struktúrája bár lassan alakul ki, de döntéshozatalában a **szubszidiaritás elvének** érvényesítése a régiók helyzetét erősítheti. Az integráció bővülése a régiók külpolitikáját, különösen az eurórégiók számának és kapcsolatának fejlődésével erősítheti.

A második szint: a decentralizáció folyamatában végbemenő hatalommegosztás lassúbb folyamat, mint feltételezték. Az államnak nem föltétlenül érdeke a diplomáciai

¹¹ Association of Regions of Industrial Technology - ARIT

funkciók megosztása, illetve bizonyos nemzetközi kompetenciák biztosítása a régióknak. Ez a hajlandóság azonban különböző mértékű országonként, ami még tovább nehezíti a régiók nemzetközi együttműködését. A régiók nemzetközi jogosítványait az adott ország alkotmánya, törvényei és egyéb jogi szabályozása határozza meg. Csaknem ellehetetlenítik a régiók külpolitikáját, ha nem biztosítják sem a közjogban, sem a magánjogban a lehetőségeket a régiók önálló nemzetközi szerepvállalására.

A harmadik szint: a régiók intézményesülése nem igazán sikeres Európában. A régiók alulról jövő kezdeményezése azonban nagy aktivitást mutat, különösen a határtérségekben, az Unióban a belső és a külső határ mentén is. Vélhető, hogy ez az aktivitás a jövőben is fennmarad, mert Európa integrációja hosszan tartó folyamat lesz.

A régiók nemzetközi szerepét akadályozó tényezők az empirikus kutatásokban konkrét formában jelennek meg. A határmenti területek együttműködésében Novotny (1998) nyolc olyan tényezőt nevesít, amelyek aszimmetrikus voltukból adódóan a régiók nemzetközi kapcsolatát akadályozza. A szerző forrására támaszkodva az együttműködést gátló aszimmetriákat itt csak felsorolom, hatásukat a szlovák-magyar határon végzett empirikus kutatásban magam is vizsgálom:

1. Népesedési, demográfiai folyamatok különbözősége az együttműködő területek között.
2. Életszínvonalbeli különbség.
3. Közigazgatási hatáskörök eltérése.
4. Érdeellentétek a célok meghatározásában, és a projektek kidolgozásában.
5. Tervezési gyakorlat és módszerek különbözősége.
6. Schengeni külső és belső határok eltérése.
7. Információáramlás problémája.
8. Nyelvi nehézségek.

A fentiekhez hozzá kell még tenni, mint a kapcsolatok egyik legfőbb akadályozó tényezőjét, a *pénzügyi* források hiányát, illetve annak korlátozott voltát. Véleményem szerint az együttműködésnek komoly akadálya lehet a *közös szervezet* hiánya, ami az együttműködés főbb döntéseit és operatív működését kell, hogy biztosítsa. A közigazgatás túlterheltsége is megjelenik korlátként. Felmérésekből gyakran kitűnik, hogy az önkormányzatok új feladatokhoz *kapacitást* nem tudnak hozzárendelni, nincsenek megfelelően képzett szakemberek és hiányzik a technikai háttér is. Az

eurorégiók kapcsán itt is meg kell említenem az Interreg - Phare CBC *eltérő szabályozását*, ami közös célok megvalósítását eltérő eszközökkel és módszerekkel szeretné megvalósíttatni.

Természetesen a tényezőket lehetne még tovább sorolni, de a fenti listából is látszik, hogy mennyi akadállyal kell szembenézniük azoknak a régióknak, területi szervezeteknek, amelyek az új kihívásoknak nemzetközi összefogással is szeretnének megfelelni.

4. Régiók külpolitikája az elméletben

Az előző pontban összegeztem a régiók nemzetközi tevékenységének fő vonásait, első sorban azt, hogy "miért mennek a régiók külföldre", milyen feltételek segítik, és milyen korlátok akadályozzák a területi szereplők, a régiók kapcsolatainak fejlődését. Ebben a részben arra törekedtem, hogy a nemzetközi politika két főbb irányzata néhány képviselőjének álláspontját ismertessem a régiók külpolitikájáról.

4.1. Régi vagy új jelenség?

A régiók fejlődését kísérő nemzetközi kapcsolatokról különböző nézetek alakultak ki a nemzetközi politika képviselői körében. Mielőtt az irodalom jelesebb forrásait összegezném, le kell szögezni, hogy a régiókat itt úgy tekintem mint **szubállami** területhez kapcsolódó társadalmi, gazdasági és politikai jelenséget. E lehatárolás szükséges, mert fogalmi zűrzavar keletkezhetne abból adódóan, hogy a nemzetközi kapcsolatok tanában a régiók fogalmát eleve másként értelmezik. Nevezetesen, a nemzetközi rendszer régió fogalma földrajzilag nagyobb egységet átfogó, több államot magába foglaló területre terjed ki, pl. Közel-Kelet. A vizsgálat tárgyát el kell különíteni az un. nem állami (NGO) szereplőktől is a különböző iskolák tanainak elemzésekor.

A régiók nemzetközi kapcsolatairól sok tanulmány készült, ennek ellenére több kérdés még nyitott. Sokan úgy tartják, hogy a régiók nemzetközi tevékenysége **nem új** jelenség: "Ez a tevékenység nem új,, bár felvirágzását a huszadik század végén a globalizáció és a kontinenseken kialakult kereskedelmi integrációk fejlődésének

köszönheti ..¹² A szerkesztők ezt egyértelműen leszögezik az előszóban, hivatkozva a kötet több szerzőjének álláspontjára. Soldatos (1990) is ezen a véleményen van: "A szövetségi és más szubnacionális egységek szerepe a nemzetközi kapcsolatokban nem új, és nem mai eredetű annak összes oka."¹³ Más vélemények szerint **a nemzetközi rendszer új vonásai**¹⁴ között tartják számon a régiók nemzetközi tevékenységét. Michael Keating (1999) a fent említett kötetben saját tanulmányában arra helyezi a hangsúlyt, hogy régiók külpolitikája sokkal inkább napjaink jelensége, ami még nem forrott ki, tapasztalatok szükségesek ahhoz, hogy a régiók lássák ennek előnyeit.

Mi lehet a magyarázata a két különböző álláspontnak ebben a tényszerűnek tűnő kérdésben? A magyarázat minden bizonnyal abban rejlik, hogy a régiók nemzetközi tevékenységének általánosítása kapcsán nem mindig tesznek különbséget a nem-központi állami és a nem állami szereplők nemzetközi tevékenysége között. Az 1970-es és 1980-as években jelentős munkák születtek a föderális államok kutatása kapcsán a régiók nemzetközi tevékenységéről. (Duchacek, Soldatos) Ezek a régiók azonban olyan provinciák, tartományok, amelyek alkotmányos jogoknál fogva bizonyos területen külpolitikai tevékenységet végezhetnek. Ebben az értelemben nem új a régiók nemzetközi szerepe. Meg kell jegyezni azt is, hogy az európai föderalisták is előre jelezték az integráció fejlődésével együtt erősödő régiók önállóságát, annak nemzetközi vonatkozását is, jóval a Római Szerződés létrejötte előtt.

Új jelenségnek tekinthető viszont, hogy a régiókon kívül **más területi szereplőknek** is (városok, községek, kistérségek) van helyük a nemzetközi színtéren, természetesen ezen felül más nem állami (**NGO**), nem területhez kötött szereplők is jelen vannak. A régiók nemzetközi szerepének különösen **a globalizáció és a nemzetközi integráció hatásai kölcsönöznek új** vonást. Ez utóbbiban egyetértenek azok is, akik a régiók nemzetközi tevékenységét egyébként nem tartják új elemnek (Soldatos 1990).

A régiók sokféle értelmezése, és azok igen változatos nemzetközi tevékenysége különböző álláspontokat eredményezett, amit viszonylag nehéz általánosítani, és

¹² Francisco Aldecoa (1999) i.m. iv.

¹³ Soldatos (1990) i. m. 34. p.

¹⁴ (Keating (1999) i.m. 13.p.

szerzőiket különböző irányzatok szerint kategorizálni. A témával foglalkozó szerzők között markáns különbség van a tekintetben, hogy miként értékelik **a régiók nemzetközi tevékenységét az állam nemzetközi szerepéhez viszonyítva**: annak kooperatív vagy konfliktusokat hordozó jellegére helyezik-e a hangsúlyt. Úgy tűnik, hogy e tekintetben a **két irányadó iskola** jól elkülöníthető, a realista felfogás és a neoliberális megközelítés. Meg kell azonban jegyezni, hogy a szerzők általában nem deklarálják, hogy melyik nézet képviselői inkább, sőt az is előfordul, hogy műveikből más következtetés vonható le, mint aminek nyílt színen vallják magukat (Der Derian).

4.2. Realista felfogás

A realista felfogás képviselői a régiók nemzetközi szerepét úgy tekintik, mint **a tradicionális diplomáciai kapcsolatok tagadását**, vagy legalábbis attól való elhajlást. A realista felfogás középpontjában az állam áll, amely a nemzeti érdekek egyedüli képviselője külföldön, ezért a diplomácia az állam kizárólagos felségterületeként nyert értelmezést. A régiók nemzetközi tevékenységét ezért úgy ítélik meg, mint támadást a nemzeti szuverenitás és integritás ellen.

A régiók külkapcsolatai irrelevánsak a nemzetközi élettél, mivel a nemzetközi kapcsolatokban feltételezés a koherencia, az erős központi irányítás. E nézet képviselői szerint még a föderális államoknak is centralizálni kellene a külpolitikai tevékenységet, vagy legalább a szövetségi államokat (tartományok, provinciák) erős ellenőrzésük alatt kell tartaniuk. Ezen irányzat képviselői a nemzetközi rend fenntartása miatt is hangsúlyozzák az állam szerepét. A regionalizmus nemzetközi jogi vonatkozásban is veszélyes. A jog az államok szuverenitását tartja tiszteletben, így a régiók nemzetközi tevékenysége destabilizálja a nemzetközi rendet, a regionális alapú nacionalizmus nemzeti önmeghatározást, önkifejeződést kíván, amit konfliktusok kísérnek mindenütt a világban.

A realista iskola képviselői a regionalizálódást, a lokalizálódást úgy tekintik, mint a globális politika új formáját, amit a nemzeti határokon belül és azon átnyúló olyan kapcsolatokkal jellemeznek, ami növeli a helyi és egyéni szereplők jelentőségét, és egyben részvételét a nemzetközi kapcsolatokban is. Véleményük szerint azonban ez a tendencia a nemzetállam diplomáciai szerepének csökkenésével jár.

Soldatos (1990) véleménye a fenti állásfoglalást tükrözi. A szubállami szereplők nemzetközi tevékenysége a külpolitika része, még akkor is, ha ezzel a kifejezéssel ritkán illetik azokat. Része, mert a nem központi állami szereplők nemzetközi tevékenységének is van célja, stratégiája, taktikája, intézményei és eszközei, bár igénybe veszik az állam rendelkezésére álló csatornákat is. Látogatások, missziók, megállapodások jelzik tevékenységük eredményét. A szubállami szereplők saját forrásaikat is használják nemzetközi tevékenységük sikeres megoldására, és hatókörük is egyre bővül, mind az együttműködés területeit, mind a partnerek számát illetően. Soldatos azáltal, hogy hangsúlyozza a szubállami szereplők tevékenységének külpolitikai jellegét, arra is rámutat, hogy ez csak az állam nemzetközi feladatainak decentralizálásával mehet végbe. A külpolitika megosztása területi szegmentáción alapul, de ez nem jelenti a politikák azonosságát. A szubállami szereplők nemzetközi tevékenysége kiegészítő jellegű, és nem vonja maga után a régiók autonómiáját. A külpolitika decentralizációja lehet konfliktusokkal kísért és kooperatív folyamat, attól függően, hogy az állam mennyire ismeri fel a megváltozott viszonyokat, és mennyire tekinti a szubállami szereplőket olyan partnernek, amelyek külpolitikája sikerét elősegíthetik.

4.3. Neoliberális iskola

A nemzetközi kapcsolatok államcentrikus felfogását több oldalról is éri támadás. A kritikát gyakorló szerzők alapvetően azt vallják, hogy **a nemzetközi rendszer sokszereplős** kapcsolatokból áll, ahol a nemzetállamok mellett más szereplők is vannak a színpadon.

A neoliberális iskola képviselői a nemzetközi kapcsolatok változására sokkal inkább úgy tekintenek, mint ami tükrözi **a belső és nemzetközi környezet bonyolultabbá** vált viszonyait. Ez az elméleti irányzat nagy hangsúlyt helyez a gazdasági interdependenciára, a technikai változásra és a kommunikáció fejlődésére. Növekszik a külpolitikai lehetőségek terepe, ami behatol a korábban csak belpolitikának tekintett világba. Fordítva is igaz a változás új iránya, maga a belpolitika bizonyos része válik külpolitikává.

A **szubállami** szereplők külpolitikai tevékenysége egyre láthatóbbá válik, a régiók is, hasonlóan más nem-állami szereplőkhöz, keresik helyüket a sokszereplős nemzetközi

milióban. A régiók kapcsolata a központi kormánnyal szemben is komplex. A neoliberais iskola képviselői azt hangsúlyozzák, hogy a régiók internacionalizálódása sokkal inkább azt fejezi ki, hogy a szubállami szereplők képesek az állam és közöttük megosztott szerepek ellátására mind belföldön, mind külföldön. Elismerik, hogy a régiók nemzetközi szerepe feszültséget szülhet az állammal szemben, de úgy vélik, hogy a régiók számára a szembenállás helyett a közös érdekek mentén való együttműködés a fontosabb.

Brian Hocking (1999) a liberális felfogás egyik jeles képviselője - bár tiltakozik ellene - művei elemzői a posztmodern gondolkodás úttörőjét tisztelik személyében. Véleménye szerint a zéró összegű játékban nem lehet meghatározni a nem központi állami szereplők nemzetközi tevékenységének lényegét. Tevékenységük nem az állam rovására fejlődik, csak akkor lehet ilyen következtetésre jutni, ha a külpolitika nyelvét és megszorításait alkalmazzák az elemzések során. Ily módon sokkal inkább arra helyezik a hangsúlyt, ami szétválasztja, és nem arra, ami összeköti a régiókat az állammal. A külpolitikai terminológia használata azzal a veszéllyel is jár, hogy a nem állami központi szereplők egyfajta prekoncepció áldozatai lesznek, úgy tekintenek tevékenységükre, mint ami a külpolitika halovány mása, másodlagos tevékenység.

A nem központi állami szereplők átlépik a határokat, mint ahogy ez következik a külpolitika hagyományos felfogásából, de még a föderális állam alkotmánya sem ad útmutatást ahhoz, hogy a nemzeti politika milyen szereplői vannak jelen a világpolitikában. A régiók, hasonlóan a cégekhez, városokhoz, más lokális szereplőkhöz azért kapcsolódnak be a nemzetközi politikába, hogy pozíciójukat erősítsék a globális világban. Brian Hocking munkáiban hangsúlyozza a globális és lokális folyamatok dialektikus értelmezését, és kiemeli, hogy a lokális nem antitézise a globális folyamatnak, hanem annak egyik jelensége. Ha a jelenségeket a fejlődés összefüggéseiben vizsgáljuk, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy a határok eróziója többszintű, komplex politikai miliót eredményez, amiben a kölcsönös függőségben lévő szereplők összekapcsolódnak. A fentiek következményeként maga a diplomácia is megváltozik. A diplomata tradicionálisan képviselője volt az államnak, ma kezdeményező (facilitátor), aki kapcsolatot teremt a szereplők között, hogy megoldják azokat a problémákat, amelyek túlmutatnak az államon, amit *katalizáló diplomáciának* nevez.

4.4. A paradiplomácia értelmezése

A regionalizmus eredménye a belső hatalom decentralizációja, ami a külpolitikában a paradiplomácia megjelenését vonja maga után. A nem központi állami és más nem-állami szereplők diplomáciai tevékenységét gyakran illetik különböző jelzőkkel, pl. mikro-, para-, mezzodiplomácia, szubnacionális, szubállami szereplők diplomáciája. A szakirodalomban nincs megegyezés a különböző jelzőkkel ellátott fogalom tartalmát illetően. Különböző elméleti irányzat képviselői azonos jelzős fogalom alatt más tartalmat értenek, de az is előfordul, hogy egy ugyanazon szerző közel azonosan lehatárolt jelenségre más megnevezést használ. (Duchacek!) A fogalmak tartalmi változásai bizonyos értelemben tükrözik a régiók nemzetközi szerepében bekövetkezett változásokat, és azok sokszínűségét is.

A régiók diplomáciai tevékenységének kutatásai kezdetben a föderalizmus tanulmányozásának kíséretében jelentek meg. Az 1970-es és 1980-as években intenzív munka folyt főleg az észak-amerikai államok - Kanada, USA- kutatása kapcsán, majd a 80-as évek végén a súlypont áttevődött a nyugat-európai régiók fejlődését kísérő jelenségek vizsgálatára.

A **mikrodiplomácia** kifejezés Ian Duchacektól származik, aki azt elsősorban a föderális államok kapcsán a régiók nemzetközi tevékenységére használta, szemben a makro diplomáciával, ami az állam sajátja. A föderális struktúrában két pólus, a központi állami és a nem központi állami szereplők nemzetközi tevékenységét különböztették meg. Később a nevezett szerző Soldatos munkájából átveszi a **paradiplomácia** kifejezést a korábban mikro jelzővel ellátott tevékenység jellemzésére. (Lásd Inaki Augirre (1999) elemzését). Duchacek és Soldatos a nem központi állami, de kormányzati funkciókkal bíró régiók diplomáciai tevékenységét elemzik. A paradiplomácia és más ehhez kapcsolódó fogalmak értelmezéséről Inaki Augirre (1999) ad kritikai elemzést különböző szerzők - Ian Duchacek, Soldatos, Der Derian, Brian Hocking- műveinek elemzése kapcsán.

A paradiplomácia tartalmi meghatározásához az előtag sem ad eligazítást. A para ugyanis szóösszetételben az összetett fogalomnak valamihez való hasonlóságát, mellérendeltségét fejezi ki, vagy valami ellen való felhasználását. Így csak a neves szerzők értelmezése alapján következtethetünk a paradiplomácia jelentésére.

Der Derian kiterjedt módon használja a paradiplomácia kifejezést, és realista szellemben az állami diplomáciától eltérő jelenségeket egyfajta elhajlásnak, illetve marginális jelenségnek tekinti. Állandóan újraértelmezi a fogalmat, a technodiplomáciától, a közvetítő diplomáciáig, majd leegyszerűsíti a fogalom meghatározását azáltal, hogy a szóösszetételben szereplő előtag egyik direkt jelentését használja. Ezzel a egyszerű közelítéssel a fogalom használatát kiszélesíti, mivel jóformán minden nem állami diplomáciát para előtaggal lát el.

"A paradiplomácia a nem állami szereplők bármilyen nem kormányzati jellegű nemzetközi tevékenységét jelentheti: beleértve a TNC-k, a nemzetközi munkaügyi szervezetek, a vallási közösségek, NGO-k, nemzetközi lobby, tömegmédia ipar, transzkulturális művészeti mozgalmak, a tudományos társaságok, a kiemelkedő egyéniségek tevékenységét, mindegyiket diplomáciai jellegűnek tekinthetjük, mert közvetítő szerepet játszanak az elidegenedett valóság részei között. Nem állami, nem kormányzati diplomácia - még akkor sem, ha a nemzetközi arénában az államhoz kapcsolódik."¹⁵ A szerzőt kritizálják felfogásának tág értelmezése miatt, és azért is, mert okot adott arra, hogy mind az elméletben, mind a zszurnalisztikában az állami tevékenységen kívül bármilyen nemzetközi tevékenységet paradiplomáciával illessenek.

Michael Keating (1999) is azt írja, hogy a paradiplomácia a nemzetközi kapcsolatok világának kiszélesítése, amiben az állam már nem az egyedüli szereplő. A paradiplomácia nem ugyanaz, mint az állam konvencionális külpolitikai tevékenysége, nem az a célja, hogy az állam érdekeit érvényesítse nemzetközi szinten. Ezzel szemben a paradiplomácia funkcionálisan specifikus célra irányul, gyakran kompromisszumok útján alakul ki és tapasztalatokra épül. Nem mindig funkcionális igények határozzák meg, politikai szempontok is közrejátszhatnak kialakulásában. A paradiplomácia jellemzője még a civiltársadalom és a magán szektor nagyfokú részvétele a nemzetközi kapcsolatokban. A paradiplomácia igen változatos formát mutat, ami politikai és intézményes tényezőktől függ¹⁶. A régiók, köztük azok nemzetközi kapcsolatainak nemzetközi híró kutatója tágon határozza meg a paradiplomácia értelmezési tartományát, és nem tesz különbséget a szubállami és a nem állami szereplők között.

¹⁵ Az idézetet Augirre munkájából vettem át.

Brian Hocking a paradiplomácia kifejezés elutasítására törekszik. Kutatásaiban a központi állam és a nem központi állami szereplők nagy szerepet kapnak, de emellett kiemeli az NGO-k jelentős nemzetközi tevékenységét is. Hocking kérdését arra irányítja, hogy miként változott az állam - nem csak a föderális állam - diplomáciai tevékenysége a plurális nemzetközi rendszerben, és milyen jelentőséggel bír a **külpolitika demokratizálódása** kapcsán a nem-központi állami és a nem állami szereplők tevékenysége. Hocking véleménye azért különbözik jelentősen más szerzők felfogásától, mert sokkal inkább híve annak, hogy az állam és az adott állam más szereplői a nemzetközi diplomáciában a kooperációra és a nem a konfrontációra törekcszenek.

Inaki Augirre (1999) szerint sem fejezi ki a paradiplomácia a nem központi állami szereplők nemzetközi tevékenységét. Az az aktivitás, amit ezek a szereplők autonóm módon kifejtnek -társadalmi, gazdasági, környezetvédelmi, kulturális kérdésekben - nem a diplomácia elhajlásaként értelmezhető, nem annak parallel formája, hanem inkább "post-diplomácia", ami túlmutat az állam tevékenységén. *Francisco Aldecoa* (1999) a "plurinational" diplomáciát (több nemzeti szereplő együttesen) találja megfelelőnek ahhoz, hogy kifejezze a jelenségek komplexitását. Felfogása közel áll Brian Hocking nézeteihez.

A nemzetközi rendszer bonyolultságára egy idézet felhasználásával utaltam e pont bevezetőjében. A rendszer jellemzője, hogy sok szereplő több szinten szövevényes módon vesz benne részt. Vegyünk például egy államhatár mentén fekvő megyét, amelyik kapcsolatot épít ki a más országhoz tartozó szomszéd tartománnyal, érdekei miatt belép a határ menti együttműködést segítő nemzetközi szervezetbe, szerepet kap annak testületeiben, és így tovább. Nem lehet csodálkozni, hogy az elmélet még pontos fogalmat nem tudott adni a **nem központi állami szereplők** diplomáciai tevékenységének meghatározására. Ez nemcsak a rendszer képlékenységének tudható be, hanem annak is, hogy sok nem központi állami szereplő nemzetközi kapcsolatainak jogi lehetőségeit az állam határozza meg.

¹⁶ M. Keating (1999): i.m. 11 p.

Megismerve a paradiplomácia fogalmának tág értelmezését, valamint azt, hogy a fogalom kritikája ellenére helyette mást nem igen ajánlanak, ezért egy kifejezőbb fogalom keletkezéséig célszerű, hogy a nemzetközi kapcsolatok elemzésekor **megnevezzük elemzésünk alanyait**. Véleményem szerint a nem központi állami szereplők nemzetközi tevékenységét nemcsak az államtól, hanem más, NGO-k körébe tartozó szereplőktől is **meg kell különböztetni, nemcsak az államhoz, a többi szereplőhöz képest** is más célokkal, funkciókkal vannak jelen a nemzetközi szintén. Érdemes visszatérni a fogalom eredeti használóihoz, és a paradiplomácia jelzőjével a régiók külpolitikáját elhatárolni az állam és az NGO-k nemzetközi tevékenységétől.

II. FEJEZET

AZ EURORÉGIÓK

Konkrét formák

1. Az eurorégiók fejlődése

Kontinensünkön sok kis és közepes méretű állam található, ezért nagy a határmenti térségek aránya az európai térben. Az eurorégiók történetét időbeli és térbeli változásként lehet elemezni. A folyamat kezdete a második világháború utáni évtizedre tehető, bár a kapcsolatok szervezeti formát csak később, az 1960-as években öltetik. Dolgozatom e pontjában a nyugat-európai határmenti régiók történetét tekintem át.

Az eurorégiók fejlődését is áthatják mindazok a folyamatok, amelyek erősítették a régiók szerepét (I.2.pont), mégis sajátos építménynek tekinthetők a régiók körében. Specifikus vonásuk **az államhatárral** összefüggésben határozható meg, azok létéből fakadó korlátok gyakorlati áthidalására jöttek létre az eurorégiók, de nem szűnnek meg a határok lebontása után sem. Az eurorégiók működése egy térség kohéziójának erősítését szolgálja, ezáltal az európai integráció mintáinak tekinthetők.

1.1. Az államhatárokat tesztelve

A határmenti együttműködés kezdete az 1950-es évekre nyúlik vissza. Az európai együttműködés helyi kezdeményezései először a német-francia-svájci határon mutatkoztak meg, és ennek eredményeként 1963-ban létrehozták a Regio Basiliensis-t. Az országhatárokkal elválasztott, de egy kulturális egységet jelentő térség a határmenti együttműködés sikeres példájának tekinthető. Bázeli kezdeményezésére jött létre, a franciáknál Mülhausen, a német oldalon pedig Freiburg támogatásával. Az együttműködést háromoldalú kormányközi szerződés is segíti.

Az 1960-as években a német, holland, dán, francia, belga határokon aktivizálódtak a kapcsolatok. Kezdetben a határmenti együttműködés érdekes jelenségnek tűnt, és nem volt prognosztizálható, hogy az alacsony szinten létrejövő nemzetközi együttműködés mivé fejlődik. Fejlődésük első szakaszában a határmenti kapcsolatok jó esetben kulturális rendezvényekre, tanulmányutakra, diákcserékre korlátozódtak, de sok kezdeményezés megrekedt a deklarációk és a protokolláris találkozók szintjén. A határmenti területek együttműködésének **korai célja** az volt, hogy ráirányítsák a

nemzeti kormányok figyelmét speciális helyzetükre. A határmenti területek, ha nem is minden esetben számítanak elmaradott térségnek, hordoznak speciális vonásokat, ami abból származik, hogy a fejlődés centrumaitól távol esnek, és a határok választják el őket a szomszédos területektől. Ezek az alacsony szintről induló kapcsolatok az államok integrációját kísérő problémák **jelzőrendszerei** lettek, és ráirányították a figyelmet arra, hogy a határok jelentik a problémát.

Az 1960-as években a Közösség tagországainak kapcsolata még nem kezdte ki az államhatárokat, az integráció főleg funkcionális jellegű volt, kevésbé érintette a területi összekapcsolódást.

A határmenti kapcsolatok **fejlődése** azok **intézményeinek** kialakulásához vezetett, amelyek új jelenségnek számítottak. Bár az együttműködés még intézményesülő formában sem veszélyeztette a konvencionális államrendet, mégis az alulról jövő kezdeményezés sokszor a központ akaratával szemben tört utat magának. „A szó igazi értelmében tesztelve az állam korlátait”- fejezik ki szemléletesen *Christiansen és Jorgensen* (2000) közös tanulmányukban az eurorégiók sajátos fejlődését.

1965-ben megalakult az *Enschede-Gronau Euroregio*, ami nemcsak nevében adott mintát a többi határmenti együttműködésnek, hanem olyan fejlődési utat járt be, és olyan intézményi formát fejlesztett ki, ami modellként szolgál a többi kooperáció számára is.

Az Eurorégió fejlődését az **országok közötti jogi egyezmények** is segítették, amelyek példát szolgáltatnak a többi tagországnak is a kapcsolatok támogatásához az 1970-es években. A kormányok támogató politikája időben egybe esett a belső közigazgatás decentralizációjával. Az eurorégiók érdekeik érvényesítését **nemzetközi szövetségek** létrehozásával is erősítették. A határmenti kapcsolatok ügyét felkarolta az Európa Tanács, amely kezdeményezésével elősegítette az eurorégiók sajátos problémáinak megoldását, és nemzetközi szintű elismertetetésüket. Az 1970-es években az eurorégiók fejlődését még egy sajátos vonás jellemezte. Az évtized első felében jelentkező gazdasági válság a kapcsolatokat nem vetette vissza, mint ahogy az az államok kapcsolatában jelentkezett (dezintegráció), hanem ennek ellenében ható módon még intenzívebb fejlődést mutattak.

1.2. Határok nélküli térben

Az eurorégiók fejlődését nem lehet a nyugat-európai integráció folyamatától függetlenül vizsgálni. Bár a fentiek azt igazolják, hogy ezek a sajátos integrációt megtestesítő kezdeményezések elsősorban nem az országok összefonódásának a termékei, maguk **megelőzik az integrációt**. Tagadhatatlan azonban, hogy a Közösség intézményeinek kezdeményezése a 80-as években, majd a **Maastrichti Szerződés lendületet** adott az eurorégiós folyamatok fejlődésének. Az eurorégiók támogatását biztosító közösségi források nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy a határok menti együttműködés intézményi formát öltön, a kapcsolatok elmélyüljenek, és újabb területeken is kibontakozzanak a kapcsolatok: közös fejlesztés, tervezés, külső források megszerzése.

Feltehetnénk azt a kérdést, hogy a **határok nélküli Európában** miért szükséges a határmenti együttműködés? A tapasztalat azt mutatja, hogy az országok integrációs megállapodásai, a határok leépülése önmagában nem biztosítja a deklarált elvek automatikus megvalósulását. A fennálló akadályozó tényezőket le kell küzdeni, amit az eurorégiók a maguk területén próbálnak sikerrel megoldani. Az eurorégiók fejlődését **növekvő számuk** is kifejezi. Nincs az Európai Unióban olyan belső és külső határszakasz, ahol ne jött volna létre ilyen szervezet. Az együttműködést a tengeri határok sem akadályozzák.

Az eurorégiók működésük során több **szuverén funkciót** vívtak ki maguknak, amit az adott országok és a nemzetközi jog is garantál. Az eurorégiók példát mutatnak arra is, hogy a kezdeti konzultációs kapcsolatoktól miként lehet eljutni a nemzetközi szerveződésig. Az eurorégiók egy kis tükrét jelentik mindannak, ami az államok integrációja során végbemegy: új intézmények, új irányítás, közös források és feladatok (politikák) jönnek létre. Ez önmagában is kihívást jelent az állam-centrikus berendezkedéssel szemben. (Christiansen- Jorgensen).

Az eurorégiók fejlődését áttekintve a következő megállapítások **összegezhetők**:

- Az eurorégiók fejlődése hosszú utat járt be Nyugat-Európában.
- Az eurorégiók kivívták maguknak, hogy mind az országok, mind a Közösség figyelmet fordítson tevékenységükre.
- Eredményes működésükből még nem következik, hogy a határok megszűntek volna, de létük rávilágít a határok funkcióinak változására.

- A határmenti együttműködés eredményei különbözőek, bár az EU minden belső határán találunk jó példát.
- Az eurorégiók fejlődése hozzájárult a „bent és kint” megosztott világ oldásához.

2. Eurorégiók főbb jellemzői

Az eurorégiók legfőbb jellemzőit egy jól megalkotott fogalomnak tükröznie kellene. Mint általában, így az eurorégiók komplex jelenségét sem könnyű egy definícióba sűríteni, különösen, ha fejlődésük még újabb vonásokkal gazdagítja lényegi vonásaikat.

2.1. Az eurorégiók fogalma

Az eurorégiók kérdését vizsgálva az tapasztalható, hogy nagyon sok olyan együttműködés van Európában, amelyik megnevezésében az eurorégió megjelölést használja. Dolgozatomban I. részének 4.4. pontjában a régiók nemzetközi tevékenységét és típusait elemezve az eurorégiókat az interregionális kapcsolatok alá soroltam be, bár tudom hogy más szerveződések, nagytérégi együttműködések esetében is használják az eurorégió megnevezést.

Dolgozatomban nem lehet megkerülni az eurorégiók fogalmának meghatározását annak ellenére sem, hogy az első részben a régiók definícióit is tisztáznom kellett. A régiók fogalmának általános rendszerezése nem ad automatikus meghatározást a vizsgált területre.

A működő szervezetek jelentik a kiinduló pontot az elemzéshez, a közös és sajátos vonások, valamint a fogalom meghatározásához. Az eurorégiók száma és a tér különböző szintjein megjelenő szervezeti formák gazdagsága nehezítik az általánosítást és fogalomalkotást. Az eurorégiók keretében megvalósuló együttműködés egyedi vonásaira hívja fel a figyelmet J. Scott a határmenti együttműködési rendszerek elemzője az alábbi megállapításával: "... minden határmenti térségre jellemző a határon átnyúló *kapcsolatok és összefüggések sajátos konstellációja*, amely a nemzetközi térségi együttműködés fejlődését meghatározza."¹⁷ Dolgozatomban a gyakorlati meghatározások és a szakirodalom forrásai alapján áttekintem az eurorégió néhány

¹⁷ Scott, J. (1997) 117. p.

fogalmát, jellemző vonásait, majd kísérletet teszek egy önálló fogalom meghatározására, vagy legalábbis körülírására. A szakirodalomban található meghatározásokat az alábbi szerzők munkái alapján elemzem: Éger György (1998), Süli-Zakar István és szerzőtársai (1997, 2001), Novotny Gábor (1998), James Scott (1997).

A fenti fogalmak megismerése és elemzése után úgy találtam, hogy a különböző definíciókhoz új elemet hozzátenni szinte lehetetlen. Mindössze arra tehetek kísérletet, hogy a problémával foglalkozva az eurorégió lényegi elemeit egy meghatározásba sűrítsem, és bizonyos jellemző vonások mellett elkötelezzem magam.

Véleményem szerint: "Az eurorégió két vagy több európai ország határmenti terület szereplőinek alulról jövő, önkormányzatok támogatásával szervezeti formában megvalósuló együttműködése, azzal a céllal, hogy pénzügyi források teremtésével megvalósítsák az érintett államok által is elismert hatókörükben a politikai határok létezéséből adódó korlátok áthidalásával közös érdekeiken alapuló feladataikat, amelyek gazdasági, szociális, környezetvédelmi és kulturális kérdéseket érintenek."

A fenti meghatározásban az eurorégiók lényegét tükröző jellemzők az alábbiakat fejezik ki:

- európai országokat érint,
- a határok mentén elterülő szomszédos területeken alakul ki az együttműködés,
- alulról jövő kezdeményezés, amit az ott élő emberek, civil szervezetek indítanak el a hétköznapi diplomácia keretében, és élére az önkormányzatok állnak,
- szervezeti formát ölt a közös célok meghatározásához és megvalósításához külső pénzügyi források bevonása útján,
- nem nélkülözi az országok közötti rendezett viszonyokat, sőt a határmenti együttműködést segítő, deklarációval is alátámasztott központi (állami) támogatást,
- a közös célok és feladatok meghatározása a határok létéből fakadó akadályok áthidalásából ered.

A fogalom meghatározása azonban még nem teljes. Az eurorégió meghatározásában egy lényeges elemet, **a tér kiterjedését** nyitva hagytam. Viszont elköteleztam magam

amellett, hogy a határmenti területek önkormányzati szereplőinek részvételével megvalósuló kapcsolatokat értem eurorégió alatt.

2.2. A határmenti együttműködés szintjei

A szervezett formában megjelenő határmenti együttműködés területi szereplői eurorégióknak nevezik magukat függetlenül attól, hogy kapcsolatuk milyen nagyságú területet fed le. A fogalom meghatározásának lényeges eleme lenne az eurorégió területi szintjének meghatározása. A tér meghatározását az a gyakorlati megközelítés is nehezíti még, hogy az EU fogalomrendszerében régión a NUTS II szintet értik, a Közösség támogatáspolitikája az eurorégiók esetében az ennél kisebb kiterjedésű szinthez a NUTS III-hoz kapcsolódik.

A létező eurorégiók **a terület nagysága** tekintetében nagy **különbséget** mutatnak. A határ közelében fekvő városok együttműködésétől a települések szövetségén át a magasabb térségi szintű kapcsolatok horizontján húzható meg az eurorégió határa.

A határmenti kapcsolatok általában **gyakorlati problémák** megoldására öltenek szervezett formát. Ilyen igények lehetnek a határon átjáró munkavállalók helyzetének rendezése, a szakképzés, átképzés összehangolása, de ennél nagyobb léptékű közös feladatok is adódnak, mint például az infrastruktúra fejlesztése, vagy a környezetvédelem gondjainak megoldása. A felmerülő funkcionális igények befolyásolják az együttműködés területi hatókörét is.

A határmenti együttműködés szintjeinek és intézményeinek rendszerezésére az elméletben több modellt is találunk. Gyakran hivatkoznak a Schulz féle tipizálásra, amit Novotny (1998) is idéz tanulmányában. *Rechnitzer János* (1999) az eurorégiók kérdést vizsgáló átfogó munkájában a határmenti kapcsolatokat az együttműködés időtávja és azzal korreláló szervezeti struktúrák szerint tipizálja. A szerző rendező elve szerint a kapcsolatok hosszú távra szóló, stratégiai jellegű együttműködést vagy rövid távú, projekt szemléletű feladatmegoldást szolgálnak.

Ennek alapján az alábbi csoportokat határozza meg:

- a) Hosszú távú, stratégiai célú együttműködés
 - a.1. Eurorégiók
 - a.2. Munkaközösségek
- b) Rövid távú, projekteken alapuló együttműködés

b.1. Ad hoc jellegű

b.2. Jogi keretek között szerveződő kapcsolat.

A fenti csoportosításból az eurorégiókat és a projekteken alapuló együttműködést értelmezem, mint a határmenti kapcsolatok idősíkon és szervezetileg is megkülönböztethető formáit. A munkaközösségekkel ez esetben nem foglalkozom, mivel a szerző meghatározása és példái szerint is azok inkább transznacionális kapcsolatok. E csoportok összehasonlítását az EU Interreg programjaival való kapcsolatuk is indokolja, míg a munkaközösségek esetében nem jellemző a közösségi szintű támogatás. Bár a szerző az együttműködés típusait nem a tér különböző szintjei alapján határozza meg, de az eurorégiók térbeli dimenziója elemzéséből egyértelműen kitűnik.

A szerző elemzéséből az tűnik ki, hogy az eurorégiók a Közösség mutatói alapján meghatározott térstruktúrában régióként határozhatók meg, a rájuk jellemző szervezeti struktúra, funkciók és hatáskörök alapján is. Ezzel ellentétben a projektekre alapozott együttműködés alacsonyabb szintű kooperációt és területi hatókört jelöl.

Véleménye egyértelművé teszi azoknak az együttműködési formáknak a besorolását is, amelyek bár eurorégióknak mondják magukat, jól szervezett struktúrát alakítanak ki, regionális méretű térben szerveződnek, de valójában nem (vagy véleményem szerint még nem) integrálták tevékenységüket az adott térben. A kooperációnak ezt a formáját *"névleg eurorégió"*-ként értékeli a szerző.¹⁸

A fenti áttekintésből is látható, hogy a határmenti kapcsolatok területi szintjei igen különbözőek, a régió megnevezés sem mindig segít az eligazodásban. Véleményem szerint a nyugat-európai térségben működő eurorégiók fejlődése azt mutatja, hogy a közigazgatásban is lehatárolt területi egységek formalizálják a spontán kapcsolatokból fejlődő együttműködést, amiben viszont már a magasabb szintű közigazgatási egységek, pl. megyék, régiók lesznek a meghatározó szereplők. Ez utóbbi erősödését az együttműködő szereplők területeinek integrálódása, stratégiai feladataik és részben a támogatási programok is magyarázzák. Az eurorégiók térbeli kiterjedése valóban régió méreteket ölt, és a ma még csak *"névleg eurorégióként"* jellemezhető kooperációk számára is fejlődési perspektívát kínál.

¹⁸ Rechnitzer J. (1999) 37. p.

2.3. Intézményi struktúrák

Az együttműködők köre meghatározza a térségi kapcsolatok szintjét, hatással van a kapcsolatok **szervezeti formáira és annak tartalmára** is. A kapcsolatok akkor öltenek szervezeti formát, ha a partnerek hosszabb távú célok megvalósítását határozták el.

Utalnom kell arra is, hogy sokszor költséges intézményi formát állítanak fel az eurorégiók, de nem tudják tartalommal megtölteni a kapcsolatokat.

Az együttműködés akkor válik sikeressé, ha meghatározott **alapelveken** nyugszik, melyek a következők:

- alulról jövő kezdeményezés
- partnerség
- szubszidiaritás
- közös célokra kimunkált stratégia.

Az eurorégiók intézményeinek létrehozását több tényező is elősegítette Nyugat-Európában, amit általánosságban az alábbiakban lehet meghatározni:

- nincsenek nagy különbségek az együttműködő területi szereplők kompetenciájában
- viszonylag nagy autonómiát élveznek, ami alapja önálló döntési lehetőségeiknek
- saját forrásokat is fel tudnak használni
- az együttműködők jogai biztosítottak
- stratégiai módon gondolkodnak
- tervezési gyakorlattal rendelkeznek
- az EU támogatás is feltételezi a formális együttműködést.

Az EU területén megalakult eurorégiók viszonylag fejlett intézményi struktúrával rendelkeznek, ami fokozatosan és viszonylag hosszú idő alatt alakult ki. Az együttműködés szervezeti modelljét a **Gronau-Enschede EUROREGIO** intézményrendszere jelenti, amit teljes mértékben még nem vettek át más eurorégiók.

2.3.1. Az EUROREGIÓ szervezeti modellje

Az "EUROREGIO"-t tekintik a határmenti kapcsolatok legfejlettebb modelljének. Elsősorban azért mert jól felépített intézményrendszere eredményesen működik,

másodsorban példaként azért tekinthető, mert a legmagasabb szinten teremti meg a területén élő lakosok demokratikus jogainak gyakorlását. Különlegességét a parlamenti funkciókkal is bíró Tanács adja, ami hozzájárul a területen élők eurorégióhoz való kötődéséhez, identitásának kialakulásához

Az EUROREGIO 8351 km² területet fog át, lakosainak száma 2 millió. Az egyik legrégebbi határmenti együttműködés, aminek története 1958-ban kezdődik. A kapcsolatok fejlődése eredményeként 1965-ben Enschede-Gronau székhellyel megalakították az EUROREGIO-t. A szervezetnek jelenleg 128 tagja van, Hollandia és Németország adott határ menti övezetében, amihez városok, járások, vállalatok és non-profit szervezetek is tartoznak. Az együttműködés fő célja a társadalmi-gazdasági és társadalmi-kulturális integráció, és a régió lakosainak szolgálata, források bevonása a közös területfejlesztési célok megvalósítása érdekében. A szervezet működését több forrásból biztosítja, köztük az Interreg programjaiban való részvétellel.

Az EUROREGIO szervezeti formája több évtized együttműködése alapján fejlődött ki, ami még egyedülállónak, de ugyanakkor követendő modellnek is tekinthető. Az egyetlen olyan eurorégió, ahol a legdemokratikusabb intézményrendszert hozták létre. Kezdetben az EUROREGIO mint munkaközösség létezett, 1978-ban viszont létrehozták az együttműködés Tanácsát, ami választott parlamentként funkcionál.

Jelentősebb eredményeket a közlekedési infrastruktúra fejlesztésében és a gazdaságfejlesztésben értek el, de kiemelkedő szerepük van a határ másik oldalán munkát kereső polgárok segítésében is. Az EUROREGIO szervezeti felépítését az **Melléklet 1. ábráján** mutatom be. Az alábbiakban a legfőbb szervek főbb vonásait emelem ki.

Taggyűlés

A taggyűlés 128 tag képviselőből áll, és évente legalább egyszer ülésezik.

Eurorégió-Tanács

A Tanácsnak 41 holland, és 41 német választott képviselő a tagja, akiket az eurorégióban élők választanak meg. A Tanács a legfőbb szerv, ami stratégiai jellegű döntéseket hoz, koordinálja az önkormányzatok tevékenységét, felügyeli az Interreg programot.

Az EUROREGIO elnöksége

Az Euroregio-Tanács javaslatainak megvalósításával, előkészítésével foglalkozik, valamint a taggyűlés javaslatainak megvalósítását készíti elő. Az elnökségnek 32 tagja van, 15 holland, 15 német résztvevő, az EUROREGIO-tanács elnöke és az ügyvezető.

Az EUROREGIO hivatal és ügyvezető

A titkárság Gronauban székel, feladata a napi ügyek vitele, adminisztratív feladatok ellátása. Közös finanszírozásban működik, állandó munkatársakkal. A hivatalt az ügyvezető irányítja.

Munkacsoportok

A munkacsoportok különböző területeken végzik elemző és tervező feladataikat, és a határmenti kapcsolatok gyakorlati problémáira keresik a választ.

Az EUROREGIO működését az 1991-ben megkötött Német-Holland Egyezmény is garantálja

3. Eurorégiók a nemzetközi szervezetekben

Európában a regionalizáció folyamatát különböző nemzetközi szervezetek megjelenése kísérte. Ezek olyan együttműködési formák, amelyek különböző államok regionális entitásai között jönnek létre, azzal a céllal, hogy közös érdekek, aspirációk és szükségletek alapján elősegítsék a régiókat, a területi szereplőket érintő közös problémák megoldását. A nemzetközi szervezetek érdekérvényesítő szerepet is játszanak, tagjaik képviselőiben fellépnek különböző fórumokon. A területi szereplők nemzetközi aktivitásából számos **multilaterális szervezet** született, amelyek fő céljaikat tekintve két nagy csoportba - az általános érdekképviselőt ellátó, és egy konkrét funkcióra, szektorra felépülő szervezet - sorolhatók, mint ahogy ezt az I. rész 3.4. pontjában tagoltam.

A régiók érdekeit nemcsak saját intézményeik fejezik ki nemzetközi szinten, hanem azok a **nemzetközi szervezetek** is, amelyeket az államok alapítottak. Ezek között kiemelt szerepe az Európa Tanácsnak és az Európai Unió szerveinek van. Dolgozatomban főleg a **funkcionális szervezetek** kerülnek előtérbe, közülük is a határmenti régiókat érintő nemzetközi szerveződések. Szükségesnek tartom azonban röviden bemutatni mindazokat a szervezeteket, amelyek hatással voltak az eurorégiók kialakulására és működésére. Az Európai Unió eurorégiókat érintő kérdéseit külön pontban elemzem.

3.1. Az Európa Tanács felismerése

A nemzetközi szervezetek sorában először az Európa Tanács (ET) szerepét kell említenem, amelyik jelentős hatással van az eurorégiók fejlődésére. Elsőként való említését két dolog is indokolja. Az egyik, az ET volt az első olyan szervezet, amelyik tevékenységébe és szervezeti struktúrájába integrálta a szubállami szereplőket. Nevezetesen 1957-ben alakult meg a Helyi Hatóságok Európai Konferenciája (ECLA) mintegy bizottság az ET szerveként, amelyik a helyi önkormányzatok kérdéseivel foglalkozott. Ez a szerv később kibővül a regionális hatóságok képviselőivel is, így megnevezése Helyi és Regionális Közigazgatási Szervek Európai Kongresszusára változott (utána CLRAE lesz a rövidítése). Tevékenységében megtaláljuk az eurorégió problémáinak kezelését is. Az idő a másik tényező, ami indokolja az ET szerepének kiemelését az eurorégiókat vizsgálva. Az ET időben is az első volt az európai nemzetközi szervezetek között, amelyik figyelemmel kísérte az eurorégiók kialakulását és segítette fejlődésüket.

Az ET 1949-ben alakult meg, a föderális Európa képviselőinek első politikai sikerét testesíti meg a szervezet. A hidegháború időszakában csak a nyugat-európai államok vettek részt tevékenységében, a berlini fal leomlása után a pán-európai mozgalom színtere lett. Jelenleg 40 európai állam a tagja, kontinensünkön a kelet-nyugati együttműködés legtekintélyesebb fóruma. Tagjai közül jelenleg csak 15 ország tartozik az EU-hoz, így az Európa Tanácsot az összeurópai integrációs folyamat szervezetének lehet tekinteni.

Az Európa Tanács a határmenti régiók ügyét már az 1960-as években felkarolta. A Helyi Hatóságok Európai Konferenciája (ECLA) 1966-ban az ET legfontosabb döntéshozó szerve, a Miniszterek Bizottsága elé terjesztette a 470. sz. ajánlását a határmenti régiók támogatása ügyében, de akkor azt a javaslatot még nem fogadták el. A Bizottságot alkotó tagországok miniszterei arra hivatkoztak, hogy a tervezet alkotmányos jogokat sért. Ez csalódást okozott mind az európai integráció, mind a határmenti régiók körében. A dokumentum támogatói kampányba kezdtek a határmenti régiók ügyének támogatásáért. Az ET parlamentjének képviselői saját országukban ismertették meg az ajánlást, az ET pedig időközben megrendezte "A határmenti régiók első európai konferenciáját" 1972-ben Strasbourgban.

Az ET ebben az időben jelentős kezdeményező szerepet játszik az eurorégiók nemzetközi szervezetének létrehozásában is, aminek eredménye az Európai Határmenti Régiók Szövetségének megalakítása, 1971-ben.

Témám szempontjából az ET szerepe közül kiemelkedik "A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek *Határmenti Együttműködéséről* szóló 1980. május 21-én Madridban kelt Keretegyezmény". A keretegyezmény hosszú munka és küzdelem eredménye, ami ma mértékadó dokumentumnak számít, és mint a Madridi Konvenció vált ismertté. Az egyezményt eddig az ET 19 tagállama írta alá, köztük hazánk is 1992-ben. A Madridi Konvenció Kiegészítő protokollját 1995-ben fogadták el. Ezek a jelentős dokumentumok hozzájárultak ahhoz, hogy a Konvenció modell értékű szerződése mind a tagállamok között, mind az együttműködő határreégiók között a gyakorlatban is elfogadásra találjanak.

Az ET az AEHR-rel együttműködve 1972 és 1999 között hét konferenciát szervezett a határmenti régiók kérdéseiről. A tanácskozások a határmenti régiók stratégiai kérdéseit, mint pl. az együttműködést biztosító jogi feltételeket, és más speciális kérdéseket, pl. területi tervezés, infrastruktúra, kulturális együttműködés problémáit, stb, tűzték napirendre, és keresték a megoldási lehetőségeket. Az Európa Tanács sok más szalon is segíti az eurorégiók ügyét. Kihatott az eurorégiók szerepére több olyan dokumentum mint pl. "A regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája", és említhetnék még más fontos dokumentumokat. Az 1990-es években az ET új tagországai kapcsán a közép-és kelet európai országok és azok eurorégiós kérdései kerültek a középpontba.

Az Európa Tanács fennállása ötven esztendeje alatt folyamatosan támogatta az eurorégiók érdekeit. Több mint 30 éve az AEHR-rel együtt küzdenek az eurorégiók együttműködését garantáló jogi megoldásért. A két szervezet kitartó tevékenységének és eredményeinek hatására tudatosult az eurorégiók kérdése az európai integrációban, és a tagállamokon belül is jelentős szerepet vívtak ki a határmenti régiók.

3.2. Az eurorégiók önszerveződése

3.2.1. Az AEBR története

Az Európai Határmenti Régiók Szövetsége (az AEBR) 1971-ben alakult meg mintegy tíz határmenti régió kezdeményezésére. Ma már 30 éves múltra tekinthet vissza a nemzetközi szervezet. A nemzetközi fórumot az első eurorégiós szervezetek hozták létre, az Európa Tanács támogatása mellett. A gondolat már 1965-ben felmerült a baseli "Nemzetközi Regionális Tervezési Konferencián", ahol elhatározták a határmenti régiók európai szövetségének létrehozását. A szervezet történetét és tevékenységét jellemző **főbb eseményeket a Melléklet Kronológia** c. részében ismertetem. E részben a fejlődés olyan állomásait emelem csak ki, amelyek minőségi változást jelentenek a szervezet életében, és tükrözik az eurorégiók helyzetének megerősödését.

A szervezet fejlődésének első öt évében a kapcsolatok kiépítését tartotta elsődleges feladatának, amit eredményesen teljesített. Szoros együttműködést alakított ki az Európa Tanáccsal (a szervezet titkárságát is itt állították fel ideiglenesen), az EK Bizottságával és az Európai Parlamenttel is, és nem utolsó sorban magukkal az eurorégiókkal erősítette kapcsolatait. Jelentős szakértői támogatást nyújtott az Európa Tanács tevékenységéhez, a Határmenti régiók európai konferenciájának előkészítésében, amit először 1972-ben szervezetek meg, majd ezt követően rendszeres eseménnyé vált. (A további konferenciák dátumai: 1975, 1984, 1987, 1991, 1994, 1999).

Időközben az AEBR intézményei kialakulnak és elfogadják a szervezet statútumát 1977-ben. A szervezet 1979-ben az Európa Tanácsban megfigyelői státuszt kap. Az AEBR jelentős szakértői szerepet vállal az Európa Tanács által kezdeményezett, az eurorégiók helyzetét erősítő dokumentumok kidolgozásában. Így 1979-ben "A területi bizottságok vagy közigazgatási szervek közötti határmenti együttműködés európai konvenciójának keretegyezménye" c. dokumentum előkészítésében. Ezt a jelentős dokumentumot 1980-ban az ET Minisztereinek Tanácsa elfogadja.

Az 1970-es évek végén a szervezet a fő hangsúlyt az eurorégiók együttműködését segítő módszerekre koncentrált, különösen a területi tervezés fejlesztése területén. 1981-ben

kibocsátotta "A határmenti és a határon átnyúló tevékenységet folytató régiók európai kartájá"-t, amit Jens Gabbe, az EUROREGIO ügyvezető igazgatója dolgozott ki.

1982-ben a szervezetnek már 24 tagja van. Az 1980-as évek elejétől az AEBR támogatja az eurorégiók fejlesztését szolgáló programokat. Az Európai Bizottsággal is szorosan együttműködve erősíti az EK belső és külső határain egyaránt jelentőssé váló eurorégiók közösségi pozícióját. A szervezet nagy figyelmet szentel az eurorégiók jogi helyzetének rendezésére, és részt vesz az Európa Tanács által szervezett, a határmenti régiók harmadik európai konferenciáján megvitatott dokumentum kidolgozásában. 1985-ben megalakul az Európai Régiók Közgyűlése (AER), amelynek egyik alapító tagja az AEBR volt. 1987-ben létrehozzák az AEBR titkárságát, az EUROREGIO ad otthont a hivatalnak.

A határrégiók problémája és az európai integráció fejlődését akadályozó tényezők közös tőről fakadnak. Ezt a tényt az EK is felismerte, és a Közösségi kezdeményezéseken belül alapot teremtett az Interreg programokkal az akadályok megszüntetésére. Az AEBR-nek kiemelkedő szerepe van az eurorégiók érdekeinek megjelenítésében, és azoknak az EK általi elfogadtatásában. Az Interreg programok kidolgozásában jelentős szerepet vállalt az AEBR. A Közösség egyik projektje, a LACE lehetővé tette, hogy a határmenti együttműködés támogatására központot hozzanak létre, és kialakítsák az eurorégiók hálózatát.

Az 1990-es évek elejétől az AEBR figyelme is kelet felé fordul. Az EK bővülésével új eurorégiók jönnek létre a külső határokon, és az új demokráciák is nagy érdeklődést mutatnak a határmenti együttműködés iránt. 1995-ben az AEBR elfogadja "Az európai határok és határmenti régiók kartájá"-nak módosított változatát, amelyik már figyelembe veszi a közép-és kelet európai változásokat is. A szervezetnek bizalmat szavazott az Európai Bizottság azáltal, hogy 1996-2001 között is támogatta a LACE programot, aminek keretében az eurorégiók hálózata tovább épülhet. Az AEBR részt vesz az EU más programjaiban is, így a Phare-CBC és a Tacis-CBS programokban.

3.2.2. Tagok, célok és feladatok

A szervezet alulról jövő kezdeményezés eredményeként alakult meg. Felmerül a kérdés, hogy kik lehetnek a Szövetség tagjai napjainkban? A Szövetség szabályzata

megkülönböztet szavazati joggal rendelkező és szavazati joggal nem rendelkező tagsági viszonyt. Az AEBR teljes jogú tagjainak lehetnek:

- Az EU vagy az Európa Tanács tagállamaiban létrejött határmenti vagy határon átnyúló **régiók**,
- a határmenti régió több országot átfogó **szervezetei**, feltéve ha tagjai egyénileg nem kapcsolódtak az AEBR-hez.

Szavazati jog nélkül is be lehet kapcsolódni az AEBR munkájába az alábbi módon:

- megfigyelő státuszt kaphatnak két évre olyan szervezetek, amelyek bár eurorégiók, de képviselőik még nem teljesen meghatározott,
- tiszteletbeli tagok, amelyek különleges elismerést szereztek az AEBR számára.

A Tanácsadó testület tagjai szavazati jog nélkül részt vehetnek az AEBR szervezetében, olyan személyek, szervezetek vagy intézményekről van szó, akik vagy amelyek a határmenti régiók ügyében tevékenykednek.

Az AEBR-nek már 60 tagja van, amelyek 140 határmenti régiót képviselnek.

A Szövetség főbb céljaiként az európai határmenti és határon átnyúló régiók érdekében a következőket deklarálja:

- Érthetően megjeleníteni azok különleges problémáit, lehetőségeit és feladatait, valamint projektjeit.
- Képviselni azok átfogó érdekeit a nemzeti, nemzetközi parlamentek, szervek, hatóságok és intézmények felé.
- Kezdeményezni, támogatni és koordinálni a régiók együttműködését egész Európában.
- Tapasztalatok cseréje, információk útján alakítani és koordinálni a közös érdekeket a különböző problémákból eredően, a lehetőségeket feltárva megoldást javasolni.

A Szövetség főbb feladatai az alábbi területeket fogják át:

- Folyamodás támogatásokért, azok felhasználásával a programok és projektek végrehajtása, és diszpozíció a külső forrás felett.
- Rendezvények szervezése a határmenti problémák kérdéseiről.
- A határmenti problémák megoldásának segítése, és speciális tevékenységek támogatása közös kampányok előkészítése és végrehajtása útján.

- Az európai határmenti és határon átnyúló régiók segítségét hivatott központ tanácsadói munkájának fejlesztése szoros együttműködésben az Európai Unióval és az Európa Tanáccsal.
- Az európai politikai testületek és a közvélemény informálása a határmenti régiókat érintő kérdésekről.

A fenti célok és feladatok alapvetően végigkísérik a Szövetség működését, új fejlemények és fordulatok azonban változást hoztak a Szövetség elkötelezettségeiben is.

3.2.3. Az AEBR szervezeti felépítése

Az AEBR nemzetközi szervezet felépítése a **Melléklet 2. ábráján** látható.

Az melléklet ábrája alapján röviden bemutatom az egyes szervezeti egységek főbb jellemzőit és azok feladatait.

Közgyűlés

A közgyűlés az AEBR legmagasabb szintű szerve. Évente legalább egyszer össze kell hívni ezt a fórumot. A közgyűlés főbb funkciói:

- Az elnök és az elnökhelyettesek megválasztása
A tisztségre azok lehetnek jogosultak, akik a határmenti régiók választott képviselői
- A végrehajtó bizottság megválasztása
- A tagok elfogadása és kizárása
- A statútum megváltoztatása
- A költségvetés elfogadása
- A zárszámadás elfogadása
- A végrehajtó bizottság visszahívása.

Végrehajtó Bizottság

A Végrehajtó Bizottságot két évre választják. Tagjai:

- az elnök
- az első elnökhelyettes
- további három elnökhelyettes
- kincstárnok
- legalább 20 képviselő a határmenti és a határon átnyúló / transznacionális régiók részéről.

A bizottságok elnökei és a Tanácsadó Testület vezetője meghívottként részt vesznek a Végrehajtó Bizottság ülésein, hacsak már nem tagjai hivatalból a Bizottságnak. Mint a Bizottság tanácsadó tagjai meghívottak lehetnek egy-egy képviselő az EU-ból, az Európa Tanácsból, az Európai megyei jogú Városok és Régiók Tanácsából, valamint az Európai Régiók Közgyűléséből.

A Végrehajtó Bizottság feladatai:

- A Közgyűlés határozatainak előkészítése és végrehajtása.
- Személyi, szervezeti és pénzügyi kérdések eldöntése, ami nem tartozik a Közgyűlés és a főtitkár hatáskörébe.
- A költségvetés tervezetének kidolgozása.
- A zárszámadás előkészítése.
- A főtitkár megválasztása. A Végrehajtó Bizottság felhatalmazhatja egy képviselőjét az irányítás feladatainak ellátásával, ha a Szövetségnek nincs teljes állású választott főtitkára.
- A bizottságok és a tanácsadó testület létrehozása és munkatársai megbízása.
- Európai szintű programok és dokumentumok esetében állást foglal.
- Európai intézményekkel, szervezetekkel és társaságokkal való kooperáció.
- Sürgős döntések meghozatala.

Az elnök

Az elnök a legrangosabb képviselője az AEHR-nek, aki a Közgyűlések és a Végrehajtó Bizottság üléseit vezeti (elnököl). A főtitkárral egyetemben meghozza azokat a döntéseket, amelyek a AEHR határozatainak végrehajtásához szükségesek. Az elnök hatásköröket átruházhat egy vagy több elnök-helyettesre.

A főtitkár

A főtitkár a titkárság vezetője. A következő feladatokat végzi:

- A közgyűlés előkészítése.
- A Végrehajtó Bizottság határozatainak előkészítése és végrehajtása.
- A napi ügyek irányítása.
- Programok és projektek végrehajtása.
- A munkatársak irányítása.

A főtitkárnak ugyanolyan jogosítványai vannak, mint az elnöknek és az első elnök-helyettesnek az AEHR egyedüli képviselőjekor.

Bizottságok és a Tanácsadó testületek

A Végrehajtó Bizottság hatáskörébe tartozik a bizottságok létrehozása és felmentése. A feladatoktól függően meghívhatók tanácsadóként a különböző európai szervezetek képviselői.

A Tanácsadó testület szakmai kérésekben ad tanácsot és javaslatot tesz a megoldásokra is.

A Tanácsadó testület tagjai olyan személyiségek, akik tudományos munkájuk által is a határmenti kérdések ügyében tekintélyt szereztek.

3.3. A régiók a demokrácia alapjai

Röviden be kell mutatnom a régiók szerveződésének még egy európai intézményét, amelyik azt vallja, hogy a régiók jelentik a demokrácia alapjait. Ez a szervezet az Európai Régiók Gyűlése (Assembly of European Regions - AER), amelyik 1985-ben alakult meg kilenc interregionális szervezet, köztük az AEBR, és 47 régió kezdeményezésére. Az alapítók a régiók elismertetését, általános érdekeik képviseletét várják el a szervezettől. Az egyre jelentősebbé váló szervezetnek jelenleg 300 tagja van. Központja Strasbourgban található.

Az AER fő céljának tekinti a regionalizáció folyamatának felgyorsítását, a régiók részvételének elismertetését mind a tagállamok, mind az EU döntéshozatali mechanizmusában, valamint a régiók közötti kapcsolatok fejlesztését. A szervezet a fenti célok megvalósítását csak más, a régiók ügyét magáénak valló szervezettel együttműködve tudja megvalósítani. Az AER megfigyelői státuszt kapott az Európa Tanácsban, részt vesz a Helyi és Regionális Közigazgatási Szervek Európai Kongresszusának munkájában, érvényesítve a régiók érdekeit. Az AER párbeszédet folytat az EU-val is, tevékenységével eredményesen közreműködött a Régiók Bizottságának létrehozásában, valamint a "Régiók Európája" gondolat széleskörű elterjesztésében.

4. Az INTERREG

Az Európai Közösség viszonylag későn fordult az eurorégiók felé. Az Európai Bizottság még az 1980-as évek elején is nagy fenntartással fogadta az AEBR, és még az Európai Parlament ajánlásait is e kérdésben. Az évtized második felében azonban az

Európai Bizottság már lépéseket tett a határrégiók fejlesztéséért, tevékenysége az alábbi területeken nyilvánult meg:

- Tanulmányokat készítettett a határrégiókról.
- Támogatta a határmenti akcióprogramokat.
- Állást foglalt az Európa 2000 és az Európa 2000+ dokumentumokban a határmenti régiók szerepéről.
- Több olyan kezdeményezéssel is élt, ami pénzügyi támogatást vont maga után.

Az Európai Közösség és a határrégiók kapcsolatában fordulópontnak tekinthető a Bizottság által kezdeményezett **Interreg program**, melynek hatására az **eurorégiók a Közösség ügyeként** váltak ismertté az elmúlt évtizedben. Ebben a pontban az eurorégiók súlyát és az EK támogatási politikáját, az Interreg megvalósítását szeretném bemutatni.

4.1. Az EK és a határrégiók

Az EK **belső és külső határain** elterülő régiók mind a népesség számát, mind a terület nagyságát tekintve jelentős arányt képviselnek a Közösség egészén belül. Az alábbi statisztikai adatok és a mellékelt térkép szemmel láthatóan is bizonyítja e kérdés fontosságát a Közösség politikáján belül.

A következő oldalon található 1. táblázat adataiból kitűnik, hogy az **EU-n belül** a népesség 25%-a határterületen él, ami a Közösség egész területének 40%-át fedi le. Ha csak az EU tagországai közötti határokat vesszük alapul, akkor a népesség 18%-a él határtérségben, ami a Közösség egész területének 27%-a. Az EU-nak a **tagjelölt országokkal közös határán** él a népesség kb. 3%-a, ami a terület 3%-át teszi ki. Az itt található régiók fontossága a statisztikai adatoknál jóval jelentősebb, hisz itt szembesülnek közvetlenül az európai integráció új problémái, a fejlettségbeli különbségek és az egységesülő piac versenytényezői. Az EU-val határos tagjelölt országok határmenti régióinak fejlettségi szintje csupán fele az EU átlagának, viszont a termelési tényezők különböző árszintje miatt a csatlakozó határterületek versenyelőnytől tartanak. Ennek áthidalására az Európai Bizottság egy akcióprogramot dolgozott ki, ami közlekedési infrastruktúra és a kisvállalatok támogatását célozza az EU határrégióiban.

1. táblázat: Az EU határrégióinak mutatói *

	Az EU 15 országa					
	Összesen	Nem határrégiók	Határrégiók			
			Összesen	Az EU-n belül	A jelölt országok határán	A nem jelölt országok határán
Népesség ezer fő	374 537	281197	93340	66804	10596	15940
A népesség összesen %-ban	100	75.1	24.9	17.8	2.8	4.3
Terület ezer km ²	3191120	1944843	1246277	873667	91203	281408
A terület egésze %-ban	100	60.9	39.1	27.4	2.9	8.8.
GDP/fő 1998** EU 26=100	116	117	111	115	115	95
Munkanélküliségi ráta 1999	9.4	9.4	9.3	8.5	9.4	13.0
Népsűrűség fő/km ²	117	145	75	76	116	57

Forrás: Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second Report on Economic and Social Cohesion. Volume 2. January 2001. 39.p. adataiból szerkesztve

*Az adatok a NUTS III. területre vonatkoznak

** vásárlóerő paritáson

A **nem tagjelölt országok** határán található eurorégiók fejlesztése jelenthet nagyobb gondot a többi határtérséghez képest, hisz ez a terület mutat nagy lemaradást az EU átlagos gazdasági mutatóihoz és a többi határterülethez képest is. Az együttműködés gyakorlati megvalósítása ezen a határszakaszon a legnehezebb. Ezek az országok nem tagjelölt országok, bár a TACIS és MEDA programok közvetítik az EU programozási követelményeit.

Az összesített adatokból arra következtethetünk, hogy a belső határterületek **sajátos helyzete napjainkban** már **nem** a gazdasági perifériára jellemző állapotból, a **gazdasági elmaradottságból** adódik, hisz az egy főre jutó GDP mutató nem mutat eltérést az EU un. belső területei, a nem határrégiók fejlettségéhez képest. A fenti adatokból a területek közötti strukturális különbségekre nem következtethetünk, de egy tényező, a népsűrűségbeli különbségek jól láthatók, amelyek az EU belső és a külső nem tagjelölt országok mentén jóval kisebb értékeket mutatnak, mint az átlagos népsűrűség. A tagjelölt országok határai mentén található eurorégiók fejlettsége igen változatos, amelynek elemzésére a III. fejezetben térek ki.

4.2. A Strukturális Alapok és a Közösségi támogatások

Az Európai Közösség regionális fejlesztési politikája nagy változást élt meg az 1980-as évek második felében. Ennek hátterében azok a jelentős folyamatok álltak, amelyek a Közösség mennyiségi és minőségi fejlődését is előidézték. A mediterrán országok csatlakozásával a tagországok száma nőtt. Görögország (1981), Spanyolország és Portugália belépésével (1986) azonban az országok és a régiók közötti különbségek is láthatóbbá váltak. A gazdaságilag fejletlenebb államok felzárkózásukhoz a Közösségtől támogatást vártak. Az EK regionális támogatási rendszerének reformja 1985-ben megindult, amit megerősített az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmány. Az Egységes Európai Okmány alapvetően a belső piac akadályait volt hivatva lebontani, de a piaci erők működésének kiterjesztésével feltételezték az egyenlőtlenségek fokozódását, aminek a regionális politika reformjával próbálták elejét venni. Az Egységes Európai Okmány¹⁹ a közösség céljaként deklarálta a gazdasági és szociális kohézió megteremtését, és ezzel közösségi szintre emelte a területi egyenlőtlenségek kezelését. A reform eredményeként 1988-ban létrehozzák a Strukturális Alapokat a korábban már létezett három különböző alap²⁰ koordinációjából, és jelentősen megnövelték annak forrásait. Ennek eredményeként a közösségi költségvetés egyharmadát fordítják a gazdasági és társadalmi kohézió céljainak megvalósítására. A strukturális politika 1993-ban új forrással, a Kohéziós Alappal bővült. A kilencvenes években a strukturális politika az EK legfontosabb vívmánya lett. Az Agenda 2000²¹ célkitűzései és költségvetése megerősíti a strukturális politika szerepét, és emellett új irányvonalakat és eljárási módokat határoz meg az alapok felhasználásában. Az Agenda 2000 - mint az Európai Unió jövőjének stratégiai irányvonalait tartalmazó - dokumentumot az Európai Tanács 1999. márciusában Berlinben tartott csúcsértekezletén az új költségvetési időszakra vonatkozó kiadásokkal együtt elfogadta. Ennek értelmében a 2000-2006 közötti években az EU-ban strukturális műveletekre 260

¹⁹ Az Egységes Európai Okmány az EKG szerződést kiegészítve illesztette be a gazdasági és szociális kohézió célját, jelenleg az EK szerződés XVII. cím.

²⁰ Az Európai Szociális Alap (ESF), az Európai Mezőgazdasági és Orientációs Alap orientációs része (EAGGF), az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF). A Strukturális Alapok 1993-ban a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközökkel bővültek (FIFG). Zárójelben az angol rövidítéseket adtam meg.

²¹ Az Agenda 2000, az Európai Bizottságnak az Európai Unió jövőjéről 1997-ben kibocsátott dokumentuma.

milliárd eurót fordítanak²². A strukturális politika általános szabályozását az Európai Unió Tanácsának 1999. június 21. 1260/1999/EK Rendelete tartalmazza²³. Az új költségvetési időszakban a strukturális politika **három fő célterületét** fogalmazza meg a rendelet.

Az 1980-as évek második felében elindult **közösségi reformfolyamatban az eurorégiók** is helyet kaptak, és mint különálló támogatási politika, **Interreg** néven megjelentek az un. **Közösségi Kezdeményezések**²⁴ keretében.

A **Közösségi Kezdeményezések** a strukturális politika **átfogó célkitűzései által le nem fedett**, de a **Közösség egészében** megjelenő területekre irányuló, 1988-ban létesített támogatási alap. A Közösségi kezdeményezések létrehozása sok vitát váltott ki, hatására 1993-ban kiadták a zöld könyvet, majd 1994-ben a fehér könyvet, amelyek a vitákat és javaslatokat tartalmazó dokumentumoknak tekinthetők. A Közösségi Kezdeményezések ellenzői a strukturális politika reformjára támaszkodva kritizálták, hogy a sokféle célt és elaprózott programot integrálni lehetne a strukturális politika átfogó alapjaiba. A Közösségi Kezdeményezések esetén a Bizottság tesz javaslatot több tagországot érintő különböző programok megvalósítására, közvetlen módon járhat el az érintettek felé, de ez esetben sem kerülheti meg a nemzeti kormányokat, így a decentralizáció és a szubszidiaritás elve sérült. Az eljárás így nem lett egyszerűbb, sőt nagyon bürokratikus és költséges volt, amit a kritikák mind tartalmaztak. 1989 és 1993 között **18 program** között oszlott meg a Közösségi Kezdeményezés összes forrása. A kritikák hatására 1994-1999 közötti időszakban **13 program volt**, a jelenlegi költségvetési időszakban összesen **négy** ilyen célprogram van.

A Közösségi Kezdeményezés támogatási alapjának elfogadása óta annak **forrásai** is változtak az egyes költségvetési időszakokban. Az alábbi táblázat a Közösségi kezdeményezések **helyét** mutatja a Strukturális Alapokon belül, és forrásainak kapcsolódását a különböző alapokhoz. Látható, hogy a Közösségi Kezdeményezések céltámogatása a területfejlesztés feladatainak megvalósítását szolgálja, hisz a

²² Ez a forrás a tagországok Strukturális Alapjai (195 milliárd euró), valamint Kohéziós Alapja (18 milliárd euró) oszlik meg, és ezen felül tartalmazza még a tagjelölt országok előcsatlakozási alapjait (7 milliárd euró), és az újonnan csatlakozó országok strukturális műveleteire szánt összeget is (40 milliárd euró).

²³ Structural Actions 2000-2006. Commentary and Regulations. European Commission. Guide 1999. Magyarul megtalálható Horváth Gyula (2001) könyvében mellékletként.

²⁴ Community initiatives az angol megnevezése

legnagyobb összeget az Európai Regionális Fejlesztési Alapból különítik el a Bizottság közvetlen kezdeményezésű programjaira.

2.táblázat: A strukturális alapok megoszlása
1989-1993

(millió ECU, 1989-es árakon)

	ERDF	ESF	EAGGF Orientáci ós része	FIFG	Strukturá lis alapok összesen	Alpok megoszlás a %
Strukturális alapok *	26 114,0	19 568,4	10 095,2	187,1	55 964,7	88,7
Közösségi kezdemé- nyezések	4 465,5	827,6	303,0		5 596,1	8,9
Innovatív akciók	907	396,5	236,6		1 540,7	2,4
Összes strukturális támogatás	31 487,1	20 792, 5	10 634,8	187,1	63 101, 5	100,0

Forrás: Kengyel Ákos: Az Európai Unió regionális politikája. 89. p.

*A strukturális alapok átfogó 6 célterülete.

ERDF: Európai Regionális Fejlesztési Alap, ESF: Európai Szociális Alap, EAGGF: Európai Mezőgazdasági és Orientációs Alap orientációs része, FIFG: Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközökkel bővültek A rövidítések az angol megnevezésből származnak.

A Bizottság által irányított Közösségi Kezdeményezések forrásainak **változását** az alábbi adatok mutatják. Az **1989-93**-as költségvetésben az összes strukturális alap 9%-a, ami 5,6 milliárd ECU forrást tett ki. Az **1994-99-es** időszakra a Strukturális Alapok 9%-át, 13,45 milliárd ECU-t különítettek el a Közösségi Kezdeményezések 13 programjára²⁵. A **2000-2006.** közötti időszakban a Közösségi Kezdeményezések a strukturális alapok valamivel több mint 5%-át teszik ki, amelyik 10,4 milliárd euró forrás biztosít e kerethez tartozó négy különböző programra. Az adatok tájékoztató jellegűek, mert különböző árakon kerültek közlésre, viszont a tendenciákat érzékelhetjük a források változásából, még ha az összehasonlítást nem is biztosítják.

4.3. A Közösségi Kezdeményezések és az Interreg

A Közösségi Kezdeményezések célprogramjai között kezdettől fogva megtalálható az **Interreg, a régiók közötti - ennek keretében a határmenti - együttműködést támogató EK forrás.** A határmenti együttműködés közvetlen, a Bizottság által történő

²⁵ Az 1994-1999-es költségvetésre vonatkozó adatok Horváth Gyula (2001) könyvéből származnak, 50. p., a többi adat e pont táblázatiból származik, vagy forrásukat külön jelölöm.

támogatása nagy elismerést váltott ki a Közösség regionális politikáját elfogadók körében. Az **Interreg megalapítását** úgy üdvözltek, mint pontosan annak a törekvésnek a példáját, amiről az **európai összefogás** szól. Az évszázados megosztottság, hatalmi politika és nemzeti gőg ellen csak a türelmes közösségépítés kínálhat egyedüli módon megoldást a modern Európában. Az alulról jövő kezdeményezésre épülő programok nemcsak a különböző népcsoportok közötti hídépítés példái, hanem előremutatóak az által is, hogy "megfosztják a központi adminisztrációt néhány ékes tollától, amelyikhez még mindig kitartóan ragaszkodik a terület feletti ellenőrzés megtartása végett"- fejezi ki lelkesedését és a központi hatalommal szembeni kritikáját Thomas Klau (1997).

A Közösségi Kezdeményezések változó programjain belül az Interreg stabil maradt, és jelentőségét mutatják az alábbi adatok. 1989-93 között 1,08 millió ECU, 1994-1999-es költségvetésben 2,56 millió ECU és a 2000-2006. közötti időszakban 4,875 millió euró forrás biztosítja az Interreg céljainak megvalósítását. Az alábbi alpontokban röviden összefoglalom az Interreg céljait, és programjait, különös tekintettel a határmenti együttműködés feladataira.

4.3.1. Az Interreg első időszaka

A Közösség határmenti támogatásainak **története** 1989-re nyúlik vissza, amikor az Európai Parlament támogatása mellett 14 határmenti kísérleti programra 21 millió ECU költségvetési forrást különítettek el. Ezt követően, **1990-ben** a Bizottság elhatározta, hogy létrehozza az **Interreg** programot, mint új kezdeményezést az alábbi célokkal:

- A Közösség belső és külső határain lévő területek támogatása, hogy leküzdjék azokat a fejlődést gátló speciális akadályokat,
- A határmenti együttműködés hálózatainak fejlesztése,
- A Közösséghez tartozó és a nem Közösségi határmenti terület együttműködésének segítése, hogy alkalmazkodjanak az egységes piac következményeihez.

Az Interreg olyan program volt, amit a Közösség közvetlenül finanszírozott. A program három évre (1990-1993), 1,08 millió ECU-t tartalékolnak a fenti célok megvalósítására. A határmenti területek sokféle cím alatt **pályázhattak** támogatásért: köztük kis- és középvállalatok-, szövetkezetek-, turizmus fejlesztése, víz-és energiaellátás, telekommunikáció, környezetszennyezés elleni fellépés, vidékfejlesztés, közlekedési

infrastruktúra, és a felsőoktatás intézményei közötti kooperációk támogatása volt egy-egy célterület.

Ebben az időszakban összesen **31 kiválasztott program** kapott **támogatást**. A támogatások zömét **infrastruktúra** fejlesztésére használták, ezt követte a munkahelyek teremtése és a know-how-k cseréje. Az Interreg források 75%-a a legkedvezőtlenebb gazdasági mutatókkal jellemezhető területekre áramlott, különösen Görögország, Spanyolország és Portugália határvidékei kaptak jelentős forrásokat.

A programok **végrehajtásának** elemzéséből kitűnt, hogy azok az eurorégiók voltak sikeresek a támogatott programok végrehajtása során, amelyek már korábban is együttműködtek. Az Interreg hatására létrejött eurorégiók a program során tanulták a szervezetépítést és az EK források megszerzésének pályázati eljárását. Az együttműködést nehezítette az is, hogy az országok **különböző adminisztratív** rendszerei találkoztak a határon, amit az együttműködő feleknek át kellett hidalniuk. Különösen a Közösség **déli határszakaszain** okozott nehézséget a kapcsolatok szervezése, mert sem a helyi, sem a regionális hatóságoknak nem volt kapacitásuk és tapasztalatuk nemzetközi szinten. Ezekben a programokban is megmutatkozott az erősen centralizált államok korlátozó politikája, amelyek vonakodtak megadni a határmenti területeknek azokat a jogosítványokat, amelyek szükségesek lettek volna a zökkenőmentes együttműködéshez.

4.3.2. A második Interreg program

Az első Interreg problémái ellenére a Bizottság 1994-ben is támogatta a határmenti területek együttműködését, és kezdeményezte a második Interreg programot az 1994-99 közötti időszakra. A program költségvetését a második fordulóban arányosan hozzáigazították a hosszabb tervezési periódushoz. A Közösségi Kezdeményezések 13,45 milliárd ECU forrásából **2,65 milliárd ECU szolgált az Interreg céljait**. Bár a határmenti együttműködés folytatása volt az előző programnak, az Interregen belül még további két részprogramot is meghatároztak erre az időszakra. Így az Interreg három fő támogatási területe:

A: határmenti együttműködés

B: energiahálózat fejlesztése

C: területi tervezésben való együttműködés

Az **Interreg IIA** változatlanul olyan programokat támogat, amelyek az Unió belső és külső határain elhelyezkedő területek viszonylagos izoláltságából fakadó speciális problémák megoldását tervezik. A belső határon lévő területek kapták a források 65%-át, ebből a spanyol és portugál határrégiók kaptak kiemelt támogatást. A külső határterületek az Interreg források 35%-át kapták. 1995-ben három új csatlakozó országgal²⁶ megnőtt a határ hossza, és a kezdeményezett programok száma 45-ről 59-re nőtt.

Az **Interreg IIB** egy szűk területre megfogalmazott program volt, amelyek a Strukturális politika 1. célterületéhez tartozó térségek **energiaellátását** kívánta javítani az **országhatárok között**. Ilyen volt pl. Portugália és Spanyolország közötti gázellátó rendszer összekapcsolása, vagy Görögország és Olaszország között az elektromos ellátórendszer összekapcsolása. E részprogramra 0,5 milliárd ECU-t biztosítottak.

Az **Interreg IIC** 1996-ban indult, és a transznacionális **területi tervezést** támogatta az úgynevezett nagyrégiók között. A támogatás pénzügyi eszközeit az EK közös költségvetésének általános tartalékából biztosították. E területhez tartozó akcióprogramok az országok közötti együttműködést, az árvizek ellenőrzését és az elszívatosodás által veszélyeztetett területek közös programjait támogatta.

A finanszírozást tekintve az Interreg IIA most is közvetlen elbánásban részesült. A Bizottság a **partnerség elve** alapján elvárta, hogy a helyi és regionális hatóságok együttműködjenek és bevonják a programokba a helyi gazdasági és társadalmi szereplőket is. Ebben a fordulóban döntöttek arról is, hogy a **csatlakozásra váró** országok határmenti területei az **EU külső** határainál támogathatók **a Phare forrásokból**. (Ennek fejlődését a III. részben mutatom be.) A Phare keretén belül közel 900 millió ECU-t terveztek a határmenti kapcsolatok fejlesztésére, ami az EU-n belül további 700 millió ECU felhasználását tette lehetővé a külső keleti határokon, beleértve a jelölt közép-európai és balti országok közötti határterületeket, valamint az Oroszországgal határos régiókat is. Már itt is kell jelezni, hogy az EU keleti határain a végrehajtást nagyon sok nehézség akadályozta, amelyek egyike volt az Interreg és a Phare **eltérő szabályozása**.

²⁶ Ausztria, Finnország, Svédország csatlakozásáról van szó.

Az együttműködés **eredményét** nem lehet mindig gazdasági mutatókkal kifejezni. Még a hivatalos elemzések is hangsúlyozzák, hogy az Interreg IIA esetében milyen nagy jelentősége van az **alulról jövő kezdeményezésnek** és az intézmény fejlesztésének. Az 1994-ben elfogadott észak-írországi **békét szolgáló** program különös példája annak, hogy az együttműködésnek nemcsak gazdasági hozadéka kell hogy legyen, hanem legalább ilyen kitüntetett jelentőséggel bír a közösségek közötti megértés helyreállítása is.

Az Interreg IIA főbb eredményei:

- A határmenti együttműködésben domináns volt az infrastruktúra fejlesztése (út, vasút, kikötő, repülőtér, különösen a déli tagállamokban).
- A korábban keletkezett kapcsolatok még intenzívebbé váltak, intézményeik fejlődtek, különösen Németország, Hollandia, Franciaország, és Belgium határmenti együttműködése esetében.
- A skandináv államok régiói közötti jó kapcsolatok tovább erősödtek az Interreg hatására, és új hálózat is kiépült Svédország és Dánia régiói között.

A Bizottság értékelése szerint ebben az időszakban **a déli államok régiói** között még mindig **hiányzott** a megfelelő szintű kooperáció. A központi adminisztráció nem megfelelő részvétele mellett korlátozott volt a helyi és regionális szereplők tevékenysége. Olyan példa is akadt, amikor az együttműködés nem igazán a határon átnyúló közös program megvalósítását szolgálta.

4.3.3. Az Interreg harmadik generációja

A határok még mindig akadályai a regionális fejlődésnek, elválasztanak embereket, akik más nyelvet beszélnek, és más közigazgatási rendszerben élnek. Az Interreg harmadik generációs programjának **fő célja változatlanul** a régiók közötti együttműködés, különösen a **határmenti területek kapcsolatainak elősegítése**, ami egyre jobban összhangba kerül az EU **általános gazdasági és társadalmi kohézióját** szolgáló törekvésekkel. Az Interreg III programja az EU 2000-2006. közötti költségvetési időszakában három pilléren nyugszik. Ezek a területek²⁷:

²⁷ Forrás: Structural Actions 2000-2006. Commentary and Regulations. European Union. European Commission, Guide 1999. 17.p.

- A: határmenti együttműködés
- B: transznacionális kooperáció
- C: interregionális együttműködés

Az Interreg részprogramjai változtak az előző időszakhoz képest. A változás azonban nem érinti a határmenti területek támogatását, az **Interreg IIIA** változatlanul a legnagyobb kiadási tétel a Közösségi Kezdeményezéseken belül. A céltámogatás az EU belső és külső határán lévő területeket, illetve tengerparti határvidékeket foglalja magába, de társprogramjaival együtt elősegíti a tagállamok és a jelölt országok területi integrációját is. Fő szabályként a két különböző állam területéhez tartozó terület, eurorégió támogatása csak egy program keretében finanszírozható. A 2000-2006. közötti időszakban **53 program** szolgálta e célterület feladatainak megvalósítását, amiből 14 a jelölt országok határán valósul meg. (**Melléklet 2. térkép**)

Az **Interreg IIIB**, ebben a tervezési periódusban is a transznacionális kooperációt segítő alap, az európai régiók nagyobb csoportjainak integrációját szolgálja, melyek az EU és a szomszédos országokban találhatók. A program **13 nagyrégiót** nevez meg, amelyekre külön-külön egy-egy fejlesztési tervet dolgoznak ki. A támogatás fő célja a fenntartható, harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődés biztosítása az európai térben.

A **Interreg IIIC** a tagországok régiói közötti együttműködést bátorítja, különösen a regionális tervezés, és annak legjobb gyakorlata területén. Az együttműködésben részt vehetnek más országok régiói is.

A következő táblázat lehetővé teszi, hogy áttekintést nyerjünk az **Interreg alapok** nagyságáról és részarányáról a Strukturális Alapokon belül a jelenlegi tervezési időszakban. Az EU költségvetés a 2000-2006 közötti időszakra a **Közösségi Kezdeményezések** négy programjára összesen **10,44 milliárd euró** forrást kötött le, ami a **Strukturális Alapok 5,35%-a**. Mind a források összege, mind azok aránya csökkent ez előző programozási időszakhoz képest. Az **Interreg III.** részprogramjai **összesen 4,87 milliárd euró**²⁸ költségvetési forrással rendelkeznek. A fenti táblázat nem

²⁸ A Strukturális Alapok forrásaira különböző adatokat találunk annak függvényében, hogy milyen árakon adottak a források, a Közösségi költségvetés alapjaira évi 2%-os indexálást terveztek, ami technikai okok miatt változhat a 2004-2006. közötti időszakra.

tükrözi, de más dokumentumok adataiból közölhető, hogy az Interreg forrásai a három részterület között az alábbi módon oszlanak meg: IIIA: 67%, IIIB: 27%, IIIC: 6 %²⁹.

3. táblázat: **A regionális politika EU forrásai
2000-2006**

	Források millió euró	A Strukturális Alapokon belüli részarány %-ban
1. célterület	135.900	69.70
2. célterület	22.500	11.53
3. célterület	24.050	12.33
Halászati támogatás (az 1. célterületen kívül)	1.110	0.58
Közösségi Kezdeményezés	10.440	5.35
Interreg	4.875	
Equal	2.847	
Leader+	2.020	
Urban	0.700	
Innovatív eszközök és szakértői támogatás	1.000	0.51
Összesen	195.000	100,00

Forrás: Structural Actions 2000-2006. Commentary and Regulations European Union. European Commission, Guide 1999. 19. p. A táblázat adatai 1999-es árakon adóttak.

A régiók **határmenti és transznacionális együttműködésének** az EU strukturális politikájának fő céljait kell erősítenie összhangban annak **három fő célterületével**. A Közösségi kezdeményezések Költségvetési célelőirányzatai a Strukturális Alapok részét képezik:

- Európai Regionális Fejlesztési Alap: Interreg és Urban
- Európai mezőgazdasági Garancia és Orientációs Alap (orientációs része) Leader+
- Európai Szociális Alap: Equal

A Strukturális Alapokra vonatkozó 1999. június 21-én kelt, 1260/1999. EK Tanácsi Rendelet is a célok azonosságát, az alapok összetartozását és különböző pénzügyi eszközök integrációját erősíti. A Közösségi Kezdeményezések és az Interreg szabályai is e rendeletben találhatók meg.

Az EU Közösségi Kezdeményezései a **Bizottság javaslataival** kezdődnek. A Bizottság irányelvekben rögzíti elképzeléseit, céljait és forrásait, és ezekről konzultál a

²⁹ Cooperation without frontiers. European Communities. Brochure 2002. 8.p.

tagállamokkal. A konzultációk eredményét programdokumentumok rögzítik. A végrehajtás decentralizált módon történik a megnevezett nemzeti vagy regionális hatóságok részvételével. A közösségi források által támogatott projektek végül is ezekkel a hatóságokkal kerülnek kapcsolatba.

Az Interreg keretében **erősíteni kell a partnerség** megvalósítását. A tagállamok által benyújtandó javaslatoknak (amit egyébként 2000. novemberében kellett a Bizottság felé benyújtani) egyértelműen meg kell határoznia az együttműködő feleket, a helyi és regionális önkormányzatokat és más helyi szereplőket is. A programok hatékony megvalósítása a Bizottság részéről feltételezi, hogy az együttműködő felek rendelkeznek közös forrással és szervezettel.

Az Interregnek elő kell segítenie a bővülés folyamatát is. A jelölt országok is széles körben bekapcsolódnak a határmenti együttműködés különböző programjaiba, ami **a Phare, a Tacis és a Meda programokon** keresztül kap forrásokat az Unió költségvetéséből.

4.4. Az eurorégiók támogatásának értékelése

A határrégiók Európában tradicionálisan izoláltak voltak a gazdasági centrumoktól, és a történelem során gyakran a területi viszályok tárgyaivá váltak, aminek következtében sokszor kerülhettek más hatalom fennhatósága alá. A II. világháborút lezáró békék is szétválasztottak egy gazdasági vonzáskörzethez, egy kultúrához tartozó, egy nyelvet beszélő közösségeket, amelyek egymásra találását elősegítették az eurorégiók. E sajátos szervezetek más kultúrák megismeréséhez és elfogadásához is hozzájárultak, közös programok eredményeivel bizonyítva az együttműködés fontosságát. Az Európai Unióban a határok lebontása, a gazdaságok integrálódása önmagában is új helyzetet teremtett a területi szereplők, így a határrégiók kapcsolatában is, de az Interreg célprogramjaival közvetlenül is szolgálta a határmenti területek együttműködést.

Az Interreg eredményei ellenére meg kell válaszolnom az alábbi kérdéseket: **az EU támogatása adekvát volt-e, és mértéke** a probléma súlyának megfelelő volt-e a közvetlen támogatás keretében? A dolgozatomban is közölt adatok alapján azt megállapíthatom, hogy az Interreg forrásai **nem állnak arányban** a határrégiók területének és népességének mértékével, azok súlyához mérten aránytalanul kisebbek

ezek a direkt pénzügyi eszközök. A bizonyításhoz azonban más összefüggéseket és tényezőket, különösen az Interreg specifikus vonásait is figyelembe kell venni.

Az EU támogatási politikája az eurorégiók esetében mindig **két cél teljesítését** várta el:

- egyfelől az adott terület **általános fejlődését**,
- másfelől a határmenti kapcsolatok **területi integrációját**.

Az értékelést nehezíti az is, hogy az általános regionális célok megvalósítását a strukturális politika **más alapjai**, sokkal jelentősebb eszközei is segítették. Bár a határ régiók többsége az EU területén nem a gazdasági elmaradottságot jelző perifériák alkotják, de sok terület közülük az EU viszonylatában fejlődésben lemaradó régióknak, illetve gyéren lakott területnek számít és így a strukturális politika 1. célterületének forrásaiból is részesedik. Az elemzést tovább nehezíti az, hogy ezek a területek mint **határ régiók a NUTS III. szint** szerint jogosultak támogatásra, és mint lemaradó régiók a **NUTS II. szintnek** megfelelő besorolás alapján válnak jogosulttá a közösség forrásaira. A szabályozás is eltérő, ami a források hatékony felhasználását és koordinálását nehezítette. A területfejlesztést szolgáló - különböző szabályozás alá eső - programok hatása és eredményei nehezen szétválaszthatók.

Az **Interreg III programokat** minősíteni, és az eurorégiók fejlődését **közvetlenül megítélni** akkor helyesebb, ha ezeket a **programokat önmagukban** vizsgáljuk. Az eurorégiók **specifikus helyzete** az államhatár létéből fakad, még akkor is, amikor az ebből adódó korlátok, különösen a gazdasági tényezők szabad mozgását biztosító szabályok már jól funkcionálnak, de a határ két oldalán még mindig különböző közigazgatási rendszerek, különböző intézmények, kultúrák akadályozhatják, hogy a **terület integrálódjon**. Az eurorégiók által is célul kitűzött, és az Interreg által is támogatott **társadalmi és gazdasági integráció** igen komplex fogalom, aminek több meghatározó része, pl. társadalmi-gazdasági, fizikai és intézményi eleme van. Az integráció fejlődésének bizonyítása az eurorégiók esetében csak kvantitatív mutatókkal nem lehetséges, ezt még az EU bürokráciája is elismeri, amelyik igen szigorúan lép fel a programok értékelésekor. A területi integrálódást minősítő elemek mérése statisztikailag azért is nehéz, hisz azok maguk is külön-külön összetettek. A **társadalmi-gazdasági** elem is széles spektrumot fog át, pl. a gazdasági ágak, az üzleti szereplők működése hogyan hatja át az eurorégió területét, a társadalmi intézmények mennyiben szolgálják az adott területen élők igényeinek kielégítését, pl. iskolák, kórházak. A **fizikai feltétel** a közlekedési hálózat, az energiaellátó-rendszerek összekapcsolódásán, más hálózati

elemeken nyugszik. Az **intézményi elemeknek** is igen tág köre határozható meg, amelyek a közigazgatástól, a gazdasági kamarák és üzleti szereplők kooperációjától a közös intézményekig terjed.

A határmenti területek **integrálódásának mértékét** és egyben annak fejlődésének útját három kategóriával viszonylag egyszerűen lehet értékelni az alábbiak szerint:

- **Alacsony szintű**, ha a két határmenti terület különálló társadalmi-gazdasági egységet alkot, hiányzik a kapcsolatot biztosító fizikai feltétel, és nem alakult ki még az Interreg programra sem közös intézmény. A területek fejlesztését **két különálló** program szolgálja, azok prioritásai, eszközei és a programok megvalósításának menedzsmentje különálló. Ilyen gyakorlati példákat az Interreg I. és II. megvalósítása során is lehetett találni. Az "eurorégiók" a saját céljaikat biztosító új, kiegészítő források megszerzését látják az Interreg programokban, és csak névlegesen működnek együtt.
- **Közepes szintű**, ha már a terület különböző szereplői, pl. a közigazgatási egységek, az üzleti szféra, és más, az együttműködésben érdekelt felek között bizonyos mértékű kooperáció létrejött, ami az Interreg programjainak tervezésében és végrehajtásában is megnyilvánult. Az eurorégió **területének fejlesztését** a legfontosabb **közös érdekek** mentén határozzák meg, ami sokszor a területet összekapcsoló infrastruktúra megteremtését szolgálja, az **integráció fizikai feltételének megteremtését** érik el az Interreg forrásaiból. Az Interreg programokban résztvevő **eurorégiók többsége** ezt a szintet eléri, közös intézményeik azonban még a közösségi program által támogatott feladatok megvalósítását szolgálják és nem az eurorégió általános működését.
- **Magas szintű**, ha a határ mind két oldalán lévő terület mint **egy társadalmi-gazdasági** egység funkcionál, egy eurorégió, annak van **egy saját intézménye**, ami biztosítja az Interreg teljes integrációját, a tervezéstől, az irányításig, elszámolásig, de a terület fejlesztéséért más jogosítványokkal is felruházott. **Közigazgatás** szempontjából új formációnak tekinthető, de még két állam igazgatási rendszerének is része. A terület integráltságát a **fizikai feltételrendszer** már biztosítja, több közös intézmény is a különböző kultúrák és nyelvek olyan együttélését szolgálja,

amelyek az eurorégió területén a gazdasági és társadalmi fejlődésnek már nem korlátai többé. **Kivételes példákat** lehet az eurorégiók fejlődésének e stációjára találni, bár az intézményi fejlődést az államok még akadályozzák, és különböző kultúrákból fakadó akadályokat sem könnyű áthidalni. Feltételezhető, hogy az eurorégió integráltság ott a nagyobb mértékű, ahol a kulturális tényezők nem jelentettek akadályt.

Valójában nem lehet elkerülni a **fejlődés általános** minősítését, nem lehet figyelmen kívül hagyni a társadalmi és gazdasági integráció általános céljainak megvalósulását. A fenti kategóriák **egyszerű skálaként** is szolgálhatnak az eurorégiók integrációjának méréséhez, és mutatják azt az irányt, amit az államhatárokkal megosztott területek fejlődésének követnie kell. Analitikus elemzést sajnos az Interreg programokban résztvevő eurorégiók helyzetéről nem tudtam készíteni, mert az adatokat szisztematikusan nem lehetett az elemzéshez összegyűjteni. Felmentést egy mélyebb elemzés alól az sem adhat, hogy az EU bürokrácia is panaszkodik arra, hogy az eurorégiók statisztikai adatbázisa sokkal gyengébb, és mutatóik kevésbé használhatók, mint más programok esetében ezt tapasztalják³⁰.

Sok szempontból megismerve az eurorégiók helyzetét azt bátran állíthatom, hogy a **határmenti területek integrációja** az eurorégiók kezdeményezése, önszerveződése nélkül nem megy végbe. A közös intézmények hatékony működését csak az alulról jövő kezdeményezés teszi eredményessé. Közös érdek és intézmények nélkül nem létezik terület- és gazdaságfejlesztési stratégia sem. Az átfogó célok megvalósítása azonban önerőből már nem lehetséges, ehhez kellenek a külső, az EU forrásai is, különösen az infrastruktúra, az együttműködés fizikai feltételrendszerének megteremtéséhez. A fejlődést kifejező egyszerű skálán ez a második fokozat kritériuma. Az eurorégiók többsége az intézményszervezés nehéz éveit az infrastruktúra kiépítésén fáradozik.

³⁰ Ex Ante Evaluation and Indicators for Interreg. EC DG Regional Policy. Working Paper 7. October 2000. 5 p.

III. FEJEZET

HATÁRMENTI EGYÜTTMŰKÖDÉS KÖZÉP-EURÓPÁBAN

Új dimenziók

A határok az elmúlt tíz évben nyitottá váltak a közép-európai országokban is. E térségben is gomba módra **szaporodtak a határmenti régiók**, mind az EU-val közös határon, mind pedig a többi szomszédos ország határán. Az EU-val határos terület régiófejlesztésében Németország és Lengyelország járt elől jó példákkal. A határmenti régiók többségében kétoldalú együttműködés keretében szervezik tevékenységüket, de van példa multilaterális kapcsolatokra is. A határmenti régiók működését illetően - különösen a nyugat-európai folyamatok intenzitását figyelembe véve- csak **kezdeti eredményekről** beszélhetünk. Szükséges feltárni a különbség jellemző vonásait és okait is. Nyugat-Európában a határmenti együttműködés már a fő folyamatnak, az országok integrációjának részévé vált, térségünkben a határmenti kapcsolatok szerveződése még megelőzik (pre-integráció), és ezáltal erősítik az országok összefonódását. Térségünkben a régiók még nem rendelkeznek azzal a politikai mozgástérrel, pénzügyi forrásokkal és jogi lehetőséggel, mint nyugat-európai partnereik. A különbségek különösen megragadhatók, ha az EU-val közös határon működő eurorégiókat hasonlítjuk össze.

Az eurorégiók helyzetében is tükröződő **különbözőségek okai** a "megkésett fejlődésből", a nemzetközi integráció és regionalizáció térségünkre jellemző sajátos folyamataiból is ered.

1. Integráció és regionalizáció Közép-Európában

Közép-Európában az 1990-es éveket az integráció és a regionalizáció folyamatainak kibontakozása jellemezte. Az integráció alatt e részben az országok összekapcsolódásának folyamatát értem, a regionalizáció folyamatainak kifejtésénél viszont figyelemmel kell lennem arra, hogy az adott térség vizsgálatánál a régió megjelenik nemzetközi, egy adott országon belüli, sőt az országok határain találkozó térségek fogalmaiként is. Korábban is utaltam már rá, hogy a nemzetközi tanok egy adott szubkontinens országainak integrációját regionalizációnak nevezik.

Dolgozatom e fejezete bár Közép-Európát érinti, de annak fogalmi meghatározására itt nem vállalkoztam. Témám, az eurorégiók vizsgálata a lehatárolást annyiban leegyszerűsítette, hogy a jelenség más formában jelenik meg a EU belső, és azok keleti határain elterülő országok találkozásánál. Így alapvetően Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Magyarország jelenti dolgozatomban a közép-európai régiót, aminek egymással határos területein belül és a nevezett országok keleti határain mentén is sok érdekes jelenséggel szolgálnak az eurorégiók. Tudom, hogy Közép-Európa fogalma tágabb teret ölel fel, mint a négy kiválasztott ország, bizonyos folyamatok vizsgálatánál magam is több országot érintek, de a szubkontinens keleti és déli lehatárolása komoly dilemmák elé állítana.

Az integráció és regionalizáció folyamatai világtendenciák, amelyek sajátos vonásokkal érvényesülnek térségünkben. A különbözőségek magyarázata több tényezőre vezethető vissza, amit az alábbiakban röviden összefoglalom.

1.1. Cél az euro-atlanti integráció

Közép-Európa országai a kontinens II. világháború utáni felosztása következtében a Szovjetunió befolyási övezetében kényszerű társadalmi és gazdasági modellt vettek át (egy párt monolitikus hatalmán alapuló politikai rendszer, centralizált, állami tulajdonon alapuló tervgazdaság, ideológiai monopólium stb.), és lettek olyan kapcsolatrendszer tagjai, ami a gazdaságban a KGST és a katonai együttműködésben a Varsói Szerződés volt. Az 1989-es **világpolitikai fordulat**, a berlini fal leomlása után nem várt gyorsasággal bomlott fel a keleti blokk, megszűnt a KGST, a Varsói Szerződés (1991), majd a birodalmat uraló Szovjetunió (1991. december) is. A rendszerváltás külső és belső feltételei alapján a **békés átmenet** járható útnak tűnt. A megváltozott nemzetközi kapcsolataikban Közép-Európa országai légüres térben találták magukat, a társadalmi és gazdasági transzformáció csak **új** külpolitikai, biztonságpolitikai és külgazdasági **orientáció** mellett lehetett sikeres.

A térség országai visszanyert szuverenitásukkal élve határozták meg új kapcsolatrendszerük prioritásait. Az adott országok számára külön-külön az **euro-atlanti integráció** lett a biztonság és a fejlődés záloga. A biztonságé azért, mert Európa közepén a Varsói Szerződés megszűnte után a **NATO jelentette** azt a megoldási lehetőséget, ami a térség országainak védelmét szolgálhatta. Ezek az országok egymás

között katonai tömb kialakítását soha nem tervezték, viszont az átalakulás kezdeti éveiben, 1989-91 között a visszarendeződést, Moszkva beavatkozását sem zárták ki. A biztonságpolitikai vákuum a délszláv háború idején, (1991-1992) még egyértelműbbé vált, bár akkor a NATO tagság még a távoli jövőnek tűnt.

A KGST összeomlása **új külpiaci** orientációra készítette Közép-Európa országait. A szocialista integráció úgynevezett sugaras jellege miatt a térség országai nagymértékű függőségben voltak a szovjet piactól, mind az export, mind az import tekintetében, viszont egymás között nagyon alacsony szinten alakultak ki a kereskedelmi kapcsolatok. Gazdasági fejlettség és struktúra tekintetében közel azonos szinten álló és szerkezetet mutató országok néztek új utak elébe, a külpiacokon egymásnak inkább versenytársai voltak, saját piacaik egymással szemben is védelemre szorultak.

A térség **országainak transzformációját** (társadalmi -, gazdasági -, politikai rendszerváltozás) mély gazdasági válság és társadalmi egyenlőtlenség kísérte, az új politikai rendszer, a demokrácia kiépülése viszonylag békés politikai viszonyok között zajlott le. Az országok liberális gazdaságpolitikát hirdettek, ami nyitottá tette országuk gazdaságát. A térségbe beáramló külföldi, alapvetően nyugati tőke, hozzájárult a gazdaság szerkezet, a tulajdonviszonyok megváltoztatása mellett az új külpiaci kapcsolatok fejlesztéséhez is. A térség országai **a gazdaság modernizációját** csak az **európai integrációhoz** való szorosabb kötődés, illetve tagság mellett képelték el.

A közép-európai országok számára 1989 óta első számú cél az Európai Közösséghez, ill. az Európai Unióhoz való csatlakozás. Azonos törekvéseiket nagymértékben saját erőből szeretnék megvalósítani, a közös érdekérvényesítés és fellépés lehetőségét minimális szintre korlátozták. Az EK távlati célja, Európa integrációja reményt adott a csatlakozásra, de ennek bekövetkezését nem lehetett kiszámítani. A kezdeti illúziók után (gyors csatlakozás) Közép-Európának figyelembe kellett vennie a bővítés realitását is.

Az Európai Közösséggel fejlődő kapcsolatoknak nemcsak a **folyamata azonos**, hanem még a történések is csaknem egy ugyanazon időben zajlanak. 1989-ben először két ország, Lengyelország és Magyarország részesül az OECD, később EU Phare segélyalapjából, amit hamarosan 12 országra kiterjesztenek. Az évtized első felében

létrejön az EK és a közép-európai térség tíz államával az Európai Megállapodás³¹, vagy más néven **a társulási szerződés**. 1994-ben az általam vizsgált országok benyújtják csatlakozási kérelmüket az EU-hoz, majd 1998-ban megkezdődnek a tárgyalások. 2002. decemberében a jelölt országok az utolsó tárgyalási dossziékat lezárták, **az EU kinyilvánította, hogy kész tíz ország felvételére 2004. május elsejei csatlakozással**.

Az **euro-atlanti integrációs** tömbökhöz való kapcsolódás, mint a közép-európai országok új orientációja **reális célokat** jelentett. 1999-ben három ország (Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország) a NATO tagja lett, további országok, köztük Szlovákia felvétele is napirenden van. Biztonságpolitikában az új irányváltás megalapozott volt, eredményesen befejeződött, illetve várható annak megvalósulása.

Bár a végeredményt, az EU tagságot még egyetlen közép-európai ország sem mondhatja magáénak, a csatlakozást megalapozó folyamatot mindenképp visszafordíthatatlan. Itt nemcsak a diplomáciai események sikereiről van szó, hanem a gazdaságok rövid idő alatti összekapcsolódásáról is. A jelölt országok gazdaságpolitikai liberalizációja nemcsak azt segítette elő, hogy ezek az országok újra (vissza) - integrálódjanak a világ gazdaságba, hanem a külpiaci váltás a térséghez közel eső országokkal erősítette meg kereskedelmi és termelési kooperációikat is. Ez utóbbit a társulási szerződések megvalósítása is segítette, aminek eredménye egy **szabadkereskedelmi térség létrejött az EK és a tagjelöltek között**.

1.2. A közép-európai szubrégió

A közép-európai térség országai között is felmerült a szorosabb politikai és gazdasági kapcsolatok kialakítása. Mondhatnánk, hogy ezt a történelmi előzmények, és az 1989. után kialakult nemzetközi helyzet is indokoltá tették. A kapcsolatok alakulására ható tényezők között a történelmi vonatkozásokat itt nem tárom fel, hanem sokkal inkább az 1989-et követő eseményekre és érdekekre fordítom a figyelmemet.

A szubregionális együttműködés fontosságát felismerték a tagországok, bár konkrétan nem fogalmazták meg annak határozott céljait. A Moszkvától való leválás éveiben (1989-1991) érzékelték, hogy **a közös fellépés erősíti alkupozícióikat** (Dunay Pál 1997), és a rendszerváltás közös céljai is alapot adtak az együttműködésre. A közös

³¹ Europe Agreements: Az EK és a közép-és kelet-európai országok kétoldalú megállapodása.

fellépést sikeresnek lehet mondani a szovjet nagyhatalmi politikával szemben, aminek eredménye a VSZ és a KGST megszűnése volt. Az együttműködés céljai azonban homályosak maradtak az egymás közötti kapcsolatok jellegét illetően.

A közös fellépésnek nem alakult ki intézményi formája, sem a kezdeti időszakban, sem később. Ez a szuverenitásukat visszanyert országok esetében érthető is, hiszen nem szerették volna, ha bármelyik ország is fellép az érdekükben, ezért a **kormányközi együttműködés** volt az a forma, amit el tudtak fogadni az álláspontok egyeztetésére. Három ország, Csehszlovákia, Lengyelország és Magyarország 1991. február 15-én a Visegrádi csúcstalálkozó után bíztak az együttműködés lehetőségében. A Visegrádi országokat néhány szakíró a közép-európai térség magállamainak tekinti (Inotai András 2000). A politikai együttműködés eseményei a következő két évben még néhányszor a lapok címlapjára kerülnek, de a **Visegrádi országok nem hoztak létre új politikai erő**t Európa közepén. Sokan hajlamosak Csehszlovákia szétválására korlátozni azt, hogy a Visegrádi országok együttműködése csak átmeneti jelenség volt, a kapcsolatok jellegét elemezve bebizonyosodik, hogy olyan kicsi volt a közös érdekek nevezője, hogy arra nem lehetett építeni rendszeres és intézményes kapcsolatokat. A Visegrádi országok együttműködése újra napirendre került (2000-2002), amikor a közös fellépés, az alkupozíció erősödése eredménnyel kecsegtetett, most már az EU tárgyalások során, de az is kiderült, hogy milyen sok megoldatlan kérdés terheli az országok együttműködését.

A visegrádi országok vezetői már 1991. végén a krakkói csúcstalálkozón úgy látták, hogy az együttműködés a gazdaságban eredményesebb lehet, mint politikai téren. Így a visegrádi országok kezdeményezésére 1992-ben megalakult a Közép-európai Országok Szabadkereskedelmi társulása, a **CEFTA, ami 1993-ban megkezdte** működését. A térség szabadkereskedelmi övezetének kialakítását az EK székhelyén, Brüsszelben is üdvözlötték.

Az intraregionális kereskedelem fejlesztésének azonban nem volt alapja, a KGST nemcsak a világpiactól, hanem egymástól is elzárta ezeket az országokat (Kiss J. László 1997). Egyébként az országok a nyugat-európai integrációs törekvéseik miatt is hangsúlyozták, hogy az **EK-nak nincs alternatívája számukra**, és kereskedelmi együttműködésüket úgy tekintették, mint a multilaterális kapcsolatok gyakorló terét.

A szabadkereskedelmi övezet létesítésének fő célja a vámok és más egyéb kereskedelmi akadályok lebontása volt a résztvevő országok körében. Eredetileg a vámokat 2001. végére tervezték megszüntetni, de az 1994-es poznani csúcson a határidőt előrehozták egy évvel. Az egymásnak biztosított kedvezmények alapvetően az ipari termékeket érintették, az érzékeny áruk és a mezőgazdasági termékek nem részesültek ebben a szabadságban. A kedvezmények köre hasonló volt, mint az EK-val kötött társulási szerződésben foglaltak.

A CEFTA iránt érdeklődést mutattak a közép-európai térség országai, így a társulás több országgal is bővült. Az alapító tagok az alábbi szempontokat fogadták el a csatlakozás kritériumaként: i) WTO tagság, ii) társulási szerződés az EK-val, iii) minden országgal van a jelöltnek kétoldalú szabadkereskedelmi egyezménye, iv) a CEFTA tagok elfogadják a jelentkezést. A CEFTA-hoz csatlakozott Szlovénia, Románia, majd később Bulgária is.

Az átalakuló gazdaságok **modernizációját csak egy fejlettebb térség biztosíthatja**. A CEFTA tagjai számára mindig elsődleges volt az EU integráció, a közép-európai együttműködés azt a területet fedi le, amit az EU csatlakozás időpontjában az egymás közötti kapcsolatokban is el kell érni. A portugál és a spanyol gazdasági kapcsolatok példája azt mutatja, hogy a fejlettebb térséggel való sikeres integráció előmozdítja a szubregionális kereskedelmi kapcsolatokat is, és nem ez utóbbi fejlődése vezet majd a magasabb szintű integrációhoz (Kiss J. László 1997).

1.3. Szubállami regionalizáció

Közép-Európa kitágított terében az **Alpok- Adria Munkaközösség** tagjainak együttműködése kivételesnek tűnt, amit két dolog is magyaráz. Az egyik, hogy 1978-ban a kelet-nyugati megosztott világban alakult meg az az együttműködés, aminek tagjait hat³² ország közigazgatási egységei alkották. A kivételességet magyarázó másik tényező az együttműködés jellege volt, ez az együttműködés nem kormányközi jelleggel jött létre, hanem az állami szint alatt elhelyezkedő területi egységek hozták létre. A szubnacionális együttműködés nyugaton nem volt példa nélküli, de térségünkben mindenképp annak számított.

³² Németországot Bajorország képviselte, Ausztriából Burgenland, Felső-Ausztria, Salzburg, Stájerország és Karinthia tartományok, Olaszországból Dél-Tirol, Veneto és Friuli-Venezia-Giulia tartomány, a volt Jugoszláviából Szlovénia és Horvátország, Svájcban Ticino kanton és Magyarországról öt megye.

Az Alpok-Adria együttműködés **állami szinten** fejlődött tovább. 1989-ben a jugoszláv, olasz, osztrák és magyar külügyminiszterek találkozója eredményeként létrejött a Quadragonale, majd 1990-ben Csehszlovákiának a szervezetbe való felvételével az elnevezés Pentagonáléra változott, ami tovább bővült a térség országaival. 1991-ben Lengyelország csatlakozott, ez évben Jugoszlávia tagságát felfüggesztették. A szervezet nevét az 1991. júniusában Dubrovnikban tartott miniszterelnöki találkozón **Közép-Európai Kezdeményezésre** változtatták. Az együttműködés 1992-től folyamatosan új tagokkal bővült, mára már a térség **16 országa a tagja**. A szervezet céljának tekinti az európai integráció elősegítését, a térség problémás kérdéseinek megoldását (kisebbségek ügye), és konkrét projektek megvalósításával a térség fejlesztését.

Az Alpok-Adria együttműködés **eredeti formájában a szubnacionális** együttműködés példája. A térség regionálizációs folyamataiban az államok együttműködése került előtérbe az 1990-es évek elején. A politikai rendszerváltás, a demokratikus intézményrendszer kialakításának egyik jellemzője volt az állami hatáskörök decentralizációja, **a területi önkormányzatok** szerepének megerősítése. Az önkormányzatok saját maguk is új kapcsolatokat fejlesztésre törekedtek, nemzetközi téren a határmenti együttműködés kerül a figyelem középpontjába. A szubállami kapcsolatok kibontakozása és fejlesztése magán viseli a közép-európai térség sajátos vonásait.

2. Régiók Közép-Európa határain

Közép-Európa országai kontinentális országok, hosszú szárazföldi - és általában- **nem természetes határokkal**. Ezek az országok, és nem különben a határmenti területeik, rá vannak utalva a nemzetközi együttműködésre. Közép-Európa határai mentén létrejövő kapcsolatok vizsgálatánál nem lehet eltekinteni a térség geopolitikai helyzetétől, és a II. világháború után kialakított határoknak etnikai csoportokat szétválasztó hatásától. A cseh nemzet kivételével nincs olyan népcsoport, amelyik csak saját államának területén élne. Több olyan nép él egy földrajzi térségben, akik közül több, mint egy millióan az anyaország határain kívül élnek. Számos ténytet lehet még felsorakoztatni annak érzékeltetésére, hogy milyen nagy súllyal bíró tényezők idézik elő a határokon átnyúló kapcsolatok kialakulását. Az eurorégiók kialakulása e térségben a biztonság, és a békés együttélés stabilitása szempontjaiból is meghatározóvá válik.

2.1. A határmenti régiók jellemző vonásai

A határmenti régiók jellemző vonásait először néhány adattal szeretném bemutatni, amelyek önmagukban is eléggé beszédesek. Az alábbi táblázat adatai alátámasztják azt a megállapítást, hogy a határmenti régiók területi és népességbeli jellemzőik alapján is jelentős helyet foglalnak el nemcsak saját országukban, hanem határfekvésük miatt a szomszédos országok és azok határmenti területeinek kapcsolatában is.

4. táblázat: A határmenti régiók mutatói *

	Az EU-hoz csatlakozó jelölt országok (12 ország)					
	Összesen	Nem	Határmenti régiók			
		határmenti régiók	Összesen	A nem jelölt országok határán	A jelölt országok határán	Az EU határán
Népesség ezer fő	105940	44733	61206	11816	32177	17213
A népesség összesen %-ban	100	42.2	57.8	11.2	30.4	16.2
Terület ezer km ²	1086075	368713	717362	155976	364751	196635
A terület egésze %-ban	100	33.9	66.1	14.4	33.6	18.1
GDP/fő** 1998 EU27=100%	44	43	44	37	42	53

Forrás: Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second Report on Economic and Social Cohesion. Volume 2. January 2001. 39.p. adataiból szerkesztve

*Az adatok a NUTS III területre vonatkoznak

**Vásárlóerő paritáson

A fenti táblázat adatai 12 jelölt ország statisztikáin alapul, de jelzésértékkel figyelembe vehetjük azokat a közép-európai térség határterületeinek vizsgálatakor is. A csatlakozó országok területét és népességét az adott országok NUTS III-as szintje alapján csoportosították az első lépésben mint nem határmenti régiók és határmenti régiók, a második lépésben pedig a határmenti régiók körében **3 alcsoportot** különböztettek meg:

- a nem jelölt országokkal határos területeket,
- a jelölt országok határán fekvő területeket, és a
- az EU-val határos területeket.

A NUTS III-as szint alapján **a csatlakozó országok népességének** nagyobb aránya, **58%-a él** a határral érintkező területeken, és kisebb azok aránya, 42%, akik olyan megyékben, provinciákban élnek, amelyek területe nem érinti az országhatárt. A jelenlegi 15 EU tagállamban a határrégióban élők aránya 25%, de ez a mutató 93 millió főt takar. (II. rész 4.1. pontban található 1. táblázat adatai)

A csatlakozó országok határtérségeit alapul véve (ezt véve 100%-nak) látható, hogy mind a népesség számát, mind a területi adatokat kifejező mutatók azt jelzik, hogy a jelölt országok egymás közötti határán él a népesség 52%, az EU-val határos területeken 28%-a, míg a harmadik ország határán található a határmenti területeken élők 19%-a.

A táblázat utolsó adatsora, az egy főre jutó **GDP mutatója** 27 ország mutatói alapján számítva, szintén jelzésértékű, de előrevetít bizonyos kérdéseket. Ismert, hogy a csatlakozásra váró országok fejlettsége messze elmarad az EU átlagos fejlettségét jelző mutatóktól, ez ebben a táblázatban is látható. Az adatok nem mutatnak jelentős különbséget a terület két fő csoportja, a nem határrégiók és a határrégiók vonatkozásában, egyformán nagy elmaradottságról tanúskodnak a 43%, ill. 44%-os egy főre jutó GDP-vel. Viszont érdemes figyelni **a határrégiókban belüli** három kategória térségeinek fejlettségbeli különbségére. A nem jelölt országokkal határos területen a legnagyobb a lemaradás, ez minden tekintetben a legperiférikusabb terület lehet az országok határán. A jelölt országok határán érintkező területek fejlettsége nem mutat jelentős eltérést a csatlakozó országok határrégióinak átlagos fejlettségét kifejező mutatótól, viszont a jelölt országok EU határaival érintkező területeken magasabb a fejlettség, mint ahogy ezt az aggregát mutató is jelzi.

A határrégiók nagy súlya a népesség és területi adatok tükrében megalapozzák **a határtérségek vizsgálatának** fontosságát a közép-európai térségben az EU és a jelölt országok határai mentén is.

2.2. A határrégiók sajátosságai

2.2.1. A határok

A közép-európai térség határrégióinak több **sajátos vonását** lehet meghatározni az EU területén fejlődő eurorégiókhoz viszonyítva. A sajátosságok természetére sok

tekintetben a **határ ad magyarázatot**, ami megnyilvánul földrajzi, történelmi és etnikai vonatkozásban is (Illés Iván 2002). Bár Európa egészéről elmondhatjuk, hogy sok ország található a területén, különösen kis-és közepes méretű országok, amelyek önmagukban előidézik, hogy a kontinens határokkal sűrűn szabdalts, és nagy a találkozási felülete a határmenti területeknek. Közép-Európában talán ez még hatványozottabban igaz. Ezt a fenti táblázat adatai is igazolják. A XX. században a határok változása átrendezte a területeket és az ott élők kapcsolódását. "Kelet-Európa országainak határhossza harminc-negyvenezer kilométer között van, és ebből összesen mintegy három-négyszáz kilométer, tehát egy százalék az, amely kijelölésében nem változott, és amelynek az évszázad folyamán mindkét oldalán ugyanaz az ország volt."³³

A térséget még az elmúlt évtizedben is **új államok keletkezése** jellemezte, mind a mag területén, a Cseh és a Szlovák Köztársaság létrejötte, mind a déli szomszédunknál, ahol a folyamat még nem fejeződött be. Míg az EU-ban a határok megszüntetésének kérdése került középpontba, addig e térségben új államhatárok rendezik újra a területeket, hol békésen, hol háborúk utáni megegyezéssel.

A határokból fakadó sajátosságokhoz hozzátartozik Európa felosztásának következménye e térségben. Az első, majd a második **világháború** után kialakult határok **maig ható problémák** okaként határozhatók meg, különösen az etnikai csoportok szétválasztása miatt. A második világháború utáni kitelepítések olyan helyzetet hoztak létre, ahol az együttélésnek nem volt történelmi hagyománya, ami megmutatkozik különösen a lengyel-német, lengyel-orosz, a cseh-német határon. Az etnikai jellegű problémák másik esete, amikor a határ két oldalán ugyanaz az etnikum él, pl. Magyarország csaknem minden külső határán magyarok élnek. Ez napjainkban hajtóerőt ad a határmenti együttműködésnek, de formálódását meg is terheli, mert politikailag érzékeny valós vagy vélt problémákat érint.

A **határok nyitottá váltak** ebben a térségben is az 1989-es fordulat után, ami nemcsak nyugat felé nyitotta meg az utat, hanem az egymás közötti átjárhatóságot is szabadabbá tette. (Kivéve a délszláv háború következményét.) A határok nyitottságát kísérő eufória és visszás jelenségek már a múlt emlékei, mert a határok átlépése nemcsak szabadabb,

³³ Illés Iván (1996) i.m. 55.p.

de sok esetben már annak infrastruktúrája is kiépült, persze sok híd, határátkelő stb. hiányzik még.

A határok nyitottabbá válása megteremtette az **egyik feltételét** a határmenti kapcsolatok fejlődésének minden irányába, az EU-val, a közép-európai térség egymás közötti viszonylatában, és a térség keleti szomszédainak határán is.

2.2.2. A közigazgatás

A határmenti együttműködés nemcsak a nagypolitikától függ, sikerét elsősorban az együttműködő felek, a határon élők szándéka és cselekvése határozza meg. **A területi szereplők** - önkormányzatok- lehetőségeinek határát viszont az országokban kialakult közigazgatási rendszer határozza meg. A térséget jellemző sajátosságok másik fő magyarázó tényezője **a közigazgatási rendszer**, ami mind történeti vonatkozásokban, mind a napjainkat jellemző reformjaiban sok megkülönböztető vonást eredményez.

Az országok közigazgatási átrendezését, különösen a régiók kialakítását e térségben nem érthetnénk meg jól azok történelmi vonatkozásai nélkül. Illés Iván (2002) a térség egészében és országonként is kiemeli közigazgatási berendezkedés sajátos vonásait. A szerző rámutat arra, hogy Nyugat-Európa a középkorban széttagolt egységekből állt, ami a feudalizmusban a paraszti és nemesi önszerveződés alapja, a lojalitás és identitás feltétele is egyben. A történelem során **térségünkben a központosító állam** volt a domináns hatalom, kiterjedt királyi birtokokkal. A nemzetállamok kialakulásának századaiban, a XVII. és a XIX. században Nyugat-Európában megszüntetik a területi tagoltságot. Közép-Európa országai a nemzeti öntudatra ébredés korszakában az Európát felosztó hatalmak függőségében keresik önálló állami létük megteremtését.

Már történelmi vonatkozású az a közigazgatási rendszer is, ami a szocializmus időszakában alakult ki. A totalitárius rendszerben a központi hatalmat veszélyeztetőnek tartották a területi közigazgatás önállóságának növelését. **Régiók általában nem léteztek**, a területi középszintű egységek nem rendelkeztek kiterjedt hatáskörrel, erős hierarchiában centrális irányítás mellett működtek, települések - városok vagy községek- szintjén alakult csak ki önkormányzat.

Közép-Európában a rendszerváltozás gyökereiben érintette a hatalmi berendezkedést. A **demokratikus rendszer kiépítése** a közigazgatás reformját vonta maga után. Témám szempontjából a régiók kérdését helyezem előtérbe, amikor a változások főbb jellemzőit összegzem. A közép-európai térségben a közigazgatás reformjának középpontjában **nem a föderalizmus áll**, ennek történelmi okai épp úgy vannak, mint aktuális politikai vonatkozásai. A térség országaiban nem volt hagyománya a föderalizmusnak, ami decentralizált rendszer és a régiókra épülhetett volna fel. Föderatív rendszerben Csehszlovákia és Jugoszlávia (ill. a Szovjetunió) közigazgatása szerveződött, de a rendszerváltozás után pont ezekből az országokból új államok keletkeztek. A föderáció kérdése **az etnikai problémák** miatt mindig érzékeny probléma volt.

A közigazgatás **demokratizálódása azonban elkezdődött**, ami a területi középszintek megerősítésével, de különösen a települések önkormányzati jogosítványainak a kiszélesítésével járt. Az EU csatlakozással összefüggésben a régiók kérdését ezek az országok sem kerülhetik meg. Helyzetüket nemcsak az nehezíti, hogy korábban a régiók nem jelentettek igazgatási szintet, hanem az is, hogy a területi, a regionális politikának sem volt hagyománya.

Jelenleg az **országok igen változatos képet** mutatnak mind abban, hogy milyen mértékben adtak jogosítványokat az állam alatti szintnek, mind abban, hogy miként kezelik a régiók fogalmát. Az előzőek különbözősége a határmenti területek együttműködése elé nagyon sok gyakorlati, és olykor politikai akadályt is állít.

2.2.3. Célok és prioritások

A határok megnyitása és a közigazgatás decentralizációja ezekben az országokban is elindította a határmenti térségek együttműködését. Minden tekintetben nem lehet új jelenséggént kezelni, hiszen az előző rendszerben is bizonyos határszakaszokon kialakult a szomszédos területek együttműködése a korra jellemző politikai és külpolitikai lehetőségek között. Ezek a kapcsolatok azonban megszakadtak, újra kell építeni azokat az új feltételek között, vagy ahol soha nem létezett, ott most vannak születőben új kooperációk.

A határmenti együttműködés az EU területén már a hétköznapi diplomáciájához, az együttműködő önkormányzatok rendszeres tervezési és végrehajtási feladataihoz

tartozik. Az eurorégiók térségünkben is gyorsan szaporodnak, működésük rövid története azonban még több problémát, mint eredményt mutat.

Térségünk határmenti kapcsolatainak **céljai** sok hasonlóságot mutat a nyugati térség eurorégióinak elképzeléseivel. A közép-európai határ régiók megfogalmazott céljai között az alábbiak találhatók:

- a térség gazdasági potenciáljának közös kihasználása,
- a határok, mint akadályok felszámolása a munkanélküliség csökkentése területén,
- a gazdasági vérkeringést megalapozó infrastruktúra fejlesztése,
- a határok átjárhatóságának fokozása a gazdaság és a lakossági igényei szerint,
- közös környezeti problémák kezelése,
- jószomszédi kapcsolatok fejlesztése,
- az EU csatlakozás előkészítése.

Látható, hogy a gazdasági, ökológiai és kulturális szükségszerűség határozza meg itt is a legfőbb célokat, ami esetleg egy pontban mutat eltérést a nyugati eurorégiók tervéhez képest, ez pedig az EU csatlakozásra való felkészülés.

A célok **megvalósításában** kiemelt szerepe van a **közös programoknak**, amihez az EU által meghirdetett támogatások (Phare CBC) is kapcsolódnak. A területfejlesztésen belül előnyt élveznek azok a beruházások, amelyek az **infrastruktúra kiépítését**, fejlesztését szolgálják, mindenek előtt a közlekedési -, és energiarendszerek összekapcsolását. Kisebb beruházási **projekteknek** is nagy súlya van, vízvezeték-hálózat, szennyvíz tisztítók megépítése, ami a határmenti együttműködés eredményeit az emberekhez viszi közel.

A gazdasági együttműködés fejlesztését jól segítik a szakvásárok és kiállítások. A jószomszédi kapcsolatok célját is kiemelten kezelik, amit különböző kulturális és idegenforgalmi rendezvények sorával ápolnak.

Az eurorégiók fejlődésének perspektíváit az EU területén is a lehetőségek alapozták meg és megvalósulását a veszélyek korlátozták. Szeretnék itt is utalni arra, hogy a

határregiók fejlődése Nyugat-Európában hosszú utat tud maga mögött, minden határszakaszt nem is jellemez magas fejlettségű együttműködés, fokozatosan haladtak előre és eredményeiket nem automatikusan, hanem küzdelem árán érték el. Alig több mint tíz évvel a rendszerváltozás után irreális lenne a közép-európai határregióktól ugyanazt elvárni, amit már a kontinens nyugati részén 20-30 év alatt megalapoztak.

3. Phare CBC és a határregiók

3.1. Új lehetőségek és formák

A Phare CBC létrehozását az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Bizottság 1993. júniusában tartott ülésén határozták el. Ennek a közös álláspontnak az értelmében az Európai Bizottság 1994-ben rendeletet³⁴ alkotott a Phare keretén³⁵ belül adható határmenti támogatásra, a Phare CBC (Cross Border Cooperation) alap létrehozására. A CBC általános célja az volt, hogy elősegítse a közép-európai országok integrációját az Európai Közösséggel. A Bizottság Rendelete a CBC program fő céljait³⁶ az alábbiak szerint határozza meg:

- a) Támogatni kell a Phare országokban az EU-val közös határon elterülő régiókat, hogy megoldják speciális fejlesztési problémáikat. A támogatásnak az itt élő népek érdekét és a környezet védelmét kell szolgálnia.
- b) Elő kell segítenie az együttműködés hálózatainak kialakítását és fejlesztését a határ mindkét oldalán.

A Rendelet a **Phare általános** programjához képest egy szűkebb terület, a határmenti régiók fejlesztése érdekében határol el forrásokat és határoz meg **specifikus célokat**. A Phare program céljait nemzeti szintű prioritások alapján fogalmazzák meg, amelyek elősegítik többek között az infrastruktúra átfogó nemzeti, és nemzetközi fejlesztését is. A Phare CBC a határtérségek földrajzi helyzetéből adódó, a határ miatt keletkező speciális fejlesztési programok megvalósulását szolgálja. A rendelet értelmében a CBC keretből először csak az **EU-val határos** térségek kaphattak támogatást, feltételezve, hogy ez elősegíti a határmenti térségek együttműködését, és közvetítésükkel az országok integrációját is. Az alap megalkotói feltételezték, hogy az **Interreghez**

³⁴ Az Európai Bizottság 1994. július 4. keltezésű 1628/94. sz. Rendelete mondja ki a CBC indítását.

³⁵ A Phare alapra vonatkozó általános szabályokat a Tanács 3906/89 sz. Rendelete tartalmazza.

³⁶ A Bizottság fenti számú Rendeletének 3. cikke

hasonló programok jönnek létre, és a CBC lehetőséget ad az Interregben megengedett célok "társfinanszírozására", azaz **határos régiók integrált** módon tervezik és valósítják meg közös programjaikat. A közép-európai országokban jóformán a CBC megalakításával formálódtak az eurorégiók intézményei, és az új szerveződésektől **elvárták**, hogy az EU támogatás megszerzése érdekében egy nagyon **bonyolult előkészítésnek és végrehajtási** eljárásnak, valamint **intézményrendszernek** feleljenek meg. Az EU által támogatott programok a partnerség jegyében vertikális és horizontális kooperációt vár el a programban résztvevőktől, a brüsszeli bürokráciától a projekt végső kedvezményezettjéig. Közép-Európa nyugati széléin létrejött eurorégiók nagy várakozással tekintettek **a fejlesztés új lehetősége felé**, létrehozták az **új intézményi formákat**, az eurorégiókat. Az új szervezeteknek azonban nem volt semmilyen tapasztalatuk az EU tervezési és finanszírozási követelményeivel szemben, a horizontális együttműködés önmagában is egészen ismeretlen volt számukra, hisz maga a régió fogalma is új volt, és ezen felül még együtt kellett működniük a határ másik oldalán lévő eurorégiókkal, amelyek szervezete már kiforrottabb volt, és fejlettebb gazdasági körülmények között határozták meg specifikus problémáikat.

A határterületek közös programjait hivatott elősegíteni a Phare CBC Rendelet 7. cikke értelmében létrehozott un. **Közös Programozási és Ellenőrző Bizottság (JPMC)**³⁷, amelyet minden közös határon fel kell állítani. A JPMC **a nemzetközi koordinációt** biztosítja mind a szomszédos országok, mind a szomszédos régiók között azáltal, hogy testületében részt vesznek az országok és az adott határon lévő eurorégiók képviselői is, valamint az Európai Bizottság képviselője is helyet kap ebben a szervezetben. A JPMC **a közös tervezési (programozási)** tevékenység legfőbb fóruma, és a határon lévő **területek integrációját** segíti elő. A JPMC mellett munkabizottságok dolgoznak, amelyben az érintett két (esetleg három) ország egyenlő számban delegál szakértőket.

Az Európai Parlament hatására 820 millió ECU-t határoztak meg az ötéves programra, 1994-1998. közötti időszakra az EU-val határos Phare támogatásban részesülő országok számára. Ez az összeg a Phare alap 18%-a³⁸ volt. Az Európai Bizottság ennél jóval kisebb összeget szánt erre a speciális programra, tekintettel a Phare korábbi felhasználásának problémáira, az országok abszorpciók képességeire.

³⁷ Joint Programming Committee

³⁸ A szövegben előforduló adatok az Európai Számvevőszék a Phare CBC-re vonatkozó jelentéséből származnak, ha külön nem jelölöm. Court of Auditors: Special Report No 5/99 i.m.

3.2. A támogatott régiók

3.2.1. Az EU kelti határán

A Melléklet 3. sz. térképe mutatja azokat a határterületeket, amelyek a **Phare CBC-ből** jogosultak voltak támogatásra. Ez a forrás az országhatárok 13 olyan szakaszát jelöli meg, ami az EU és a Phare országok közös vonala. A térkép alapján az alábbi **kétoldalú** kapcsolatok határozhatók meg:

- | | |
|----------------------------------------|-----------------------------|
| 1) Balti-tengeri régió | 8) Szlovénia /Ausztria |
| 2) Lengyelország / Balti-tengeri régió | 9) Szlovénia /Olaszország |
| 3) Lengyelország /Németország | 10) Bulgária / Görögország |
| 4) Csehország / Németország | 11) Macedónia / Görögország |
| 5) Csehország /Ausztria | 12) Albánia / Görögország |
| 6) Szlovákia /Ausztria | 13) Albánia / Olaszország |
| 7) Magyarország /Ausztria | |

Az Európai Unió keleti és déli határain Finnország, Németország, Ausztria, Olaszország és Görögország régiói találkoznak a csatlakozásra váró országok (vagy Phare CBC támogatásban részesülő) nyugati és déli határszélein található térségekkel.

3.2.2. Az EU és Közép-Európa határrégiói

Ebben a pontban a közép-európai **"magországek"** - Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Magyarország -, valamint az EU - német, osztrák - közös határain kialakult együttműködés gazdasági, társadalmi hátterét mutatom be. A rendelkezésemre álló adatokból a **határmenti térségek NUTS II. szintű geográfiai, demográfiai és gazdasági jellemzőit** határozom meg, jóllehet az intézményi formát is öltő együttműködés, az eurorégiók határai nem egyeznek meg e statisztikai adatokkal elemezhető területek kiterjedésével. Az összehasonlításnak ezt a közelítését azért választottam, mert a fellelhető statisztikai forrásokban mind a nemzetközi, mind a nemzeti statisztikai évkönyvekben hasonló elveken és módszerekkel gyűjtött adatokat találunk. Az eurorégiók törekszenek arra, hogy magukról pontos képet adjanak, de a bőséges statisztikai adatokat is tartalmazó kiadványok nem jelenhetnek meg évről évre. Egy-egy régió kiadványából mélyebb elemzést lehet készíteni, de az általam bemutatásra kerülő nagyobb tér (EU-Közép-Európa határán) elemzésére a lentebb

közölt táblázatok adatai alkalmasabbak. Az együttműködő szomszédos területek meghatározásánál az Interreg III. támogatott "régióiból" indultam ki, ami a Melléklet 2. térképén látható.

Három táblázatban gyűjtöttem össze a fontosabb adatokat, törekedve arra, hogy a határos területek statisztikai jellemzői lehetőleg egymás mellé kerüljenek. Az áttekinthetőség végett a geográfiai és demográfiai adatokat csoportosítottam egy táblázatba, ami a **Melléklet 1. táblázata**, a másik kettőben pedig gazdasági mutatókat rendszereztem. A **Melléklet 2. táblázata** a régiók fejlettségét tükröző adatokat tartalmazza, a **Melléklet 3. táblázata** a régiók gazdasági szerkezetére enged következtetni a foglalkoztatási adatokból. A régiók összehasonlító elemzésénél alapvetően ezekre az adatokra támaszkodtam.

Az **EU és Közép-Európa törésvonalánál**, az EU keleti határán két ország, Németország 8 régiója, Ausztria 4 régiója találkozik Közép-Európa nyugati szélén négy ország, Lengyelország 3, Csehország 3, Szlovákia egy és Magyarország egy régiójával. Németország teljes területének 26%-át, Ausztria területének 42%-át teszik ki a határmenti régiók. A közép-európai országok esetében, Lengyelország területének 18%-át, Csehország 51%-át, Szlovákia 4%-át, Magyarország 12%-át alkotják a nyugati határrégiók. A régiók kiterjedése igen változatos képet mutat mind a két oldalon, az EU határain a legkisebb területű Burgenland (Bécs és körzetét nem figyelembe véve), a legnagyobb kiterjedésű Brandenburg. A keleti oldalon is láthatók eltérések a régiók nagyságában, a legkisebb területű a központi Pozsonyi régió, a legnagyobb Lengyelország észak-nyugati területe, a Zahodniopomorskie Régió. Népeség adatok tekintetében az EU szélein a régiók lakosainak száma 1,1 millió és 2,5 millió között változik, a legkisebbet külön megemlítve, ami Burgenland a maga 278 ezer lakosával. A közép-európai határrégiók népessége is tág határok között mozog, a közel egy millió főt számláló Nyugat-Dunántúl lakosaitól elindulva a lengyel Dolnośląskie Régióig, ahol 2,9 millió fő él. A Pozsonyi régió összlakossága 617 ezer fő, ami a legnagyobb népsűrűséget mutatja. Ennél magasabb népsűrűségi mutató jellemzi a Bécsi Régiót, és az átlagosnál jóval magasabb a Drezdai Régió népsűrűsége is.

A határrégiók **gazdasági helyzetének** összehasonlításakor a Melléklet 1-3. szerkesztett táblázatának adataira támaszkodtam. Az adatokból új jellemző vonás nem tűnik ki az eddig ismert általános képhez viszonyítva, legfeljebb a mértékeken lehet elgondolkodni. Közismert, hogy **Németország keleti régiói**, melyek korábban az NDK-hoz tartoztak és a lengyel régiókkal határosak az EU és Németország átlagos mutatóihoz képest is nagy lemaradást mutatnak. Az egy főre jutó GDP az EU átlagos fejlettségi mutatójához képest nem érte le a 70%-ot még 2000-ben sem, és rendkívüli mértékben magas a munkanélküliség, kb. 14%-ék a lengyel határon lévő német régiókban. Németországban az országos munkanélküliségi ráta 7,8%-ék. A gazdasági helyzetről súlyosabb képet mutat a fiatalok munkanélküliségi rátája³⁹, ami az országos 9,2%-os mutatóhoz képest kb. 17%. A gazdaság szerkezetére vonatkozó foglalkoztatási adatokból látható, hogy a lengyel határon lévő régiókban magasabb a mezőgazdaságban dolgozók aránya két régióban, Brandenburgban és Meklenburgban 5%-ék felett van, az országos átlag 2,9%-ék, kisebb az iparban foglalkoztatottak aránya, viszont közel azonos a szolgáltatások mutatója. A szászországi, Drezdai régió adatai hasonló foglalkoztatási szerkezetet mutatnak, mint az országos kép.

A szomszédos **lengyel régiók** a lemaradás jeleit mutató németországi keleti régiókhoz képest is fejletlenebb gazdaságról árulkodnak. Az átlagos fejlettséget tükröző GDP/fő mutatója az EU átlag közel 40%-át éri el a három régióban, ami csaknem azonos a lengyel országos átlaggal. A kiugróan magas hazai munkanélküliségi rátához képest is nagyobb adatokat találunk e területen mind a három régióban, ami 20%-ék feletti értékeket mutat. A fiatalok országos munkanélküliségi rátája, a 41,5%-ék is megdöbbentő, de sajnos a nevezett régiók ezt a mértéket is sorra meghaladják. A gazdaság szerkezetét kifejező foglalkoztatási adatok a lengyel átlagos foglalkoztatási szerkezethez képes lényegesen eltérnek, a határrégiókban alacsonyabb a mezőgazdasági, magasabb az ipari és a szolgáltatásban foglalkoztatottak részaránya. Az országos mutatóktól való kedvező eltérés ellenére a foglalkoztatási szerkezet elmaradottabb gazdaság állapotát tükrözi, mint a német partnerrégióké.

A **német-cseh** határon más gazdasági helyzet rajzolódik ki a bajor régiók mutatóiból a lengyel határmenti térségekhez képest. Bár Csehország észak-nyugati részével határos

chemnitzi régió az előzőekben bemutatott fejlettségi és szerkezeti sajátosságokat mutatja. A cseh határon elterülő három bajor régió mutatói az EU átlagát kifejező egy főre jutó GDP mutatójához közeli értékeket értek el, illetve két régió meghaladja azt. A munkanélküliségi mutatók is kedvezően alakultak 2001-ben, a német országos átlag alatt maradtak mind a három esetben. Két bajor régió esetében a mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya jóval meghaladja az országos mutatót, ami 2,9%, ezzel szemben Oberpfalz esetében 6,5%, Niederbayern esetében pedig 6,8%. Mind a három régióban magasabb az ipari foglalkoztatottak aránya, mint az országos átlag, és alacsonyabb a szolgáltatásban dolgozók részaránya.

Csehország északnyugati régiója a szászországi Chemnitzi régióval határos, amelyek sok közös vonást mutatnak. Bár a német oldalon fekvő térség fejlettebb, de nincs olyan nagy különbség a gazdaság fejlettsége és szerkezete között, mint amilyent a bajor régiókkal való összehasonlításakor találunk. A cseh Észak-Nyugati Régióban is viszonylag kicsi a mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya, de magasabb az ipari, és alacsonyabb a szolgáltatások mutatója, mint a német partnerrégió esetében. A cseh országos átlagtól nem sokkal elmaradó Dél-Nyugati és Dél-Keleti Régió gazdasági fejlettsége és szerkezete azonban már lényeges eltéréseket mutat. Az egy főre jutó GDP az EU átlag 50%-a, míg a szomszédos területeken ez az EU mutatóval csaknem azonos, ill. meghaladja azt. Viszont kedvezően alakul a munkanélküliségi ráta a régió német határán. A déli területeken magas a mezőgazdasági foglalkoztatottak részaránya a cseh mutatókhoz képest, ami 5,3%, de mértéke magasabb a fent bemutatott két határos bajor régióhoz képest is. Csehország Dél-nyugati Régiója Felső-Ausztriával is határos, Dél-kelti Régiója pedig Alsó-Ausztria határán fekszik.

A **cseh határral** szomszédos **osztrák régiók** gazdasága fejlett, alacsony a munkanélküliség. Kiváló mezőgazdasági adottságokkal rendelkező területek, ahol a foglalkoztatottak szerkezetében is tükröződik a mezőgazdaság jelentősége a régió életében. E szektorban a foglalkoztatottak aránya 8 %, illetve 11%-ék, ami magasabb az osztrák átlaghoz, és a szomszédos cseh régiókhoz képest is. Az ipari foglalkoztatottak részaránya alacsonyabb, a szolgáltatásokban pedig hasonló, mint az osztrák átlag.

³⁹ A fiatalok munkanélküliségére vonatkozó adatok is a Területi statisztikai Évkönyvből származnak.

Ausztria és Szlovákia határán **két magasan fejlett főváros** és annak környezete található. Szlovákia átlagos mutatóihoz képest szigetként emelkedik ki Pozsony fejlettsége, ami az egy főre jutó GDP tekintetében kevesebb, mint 10%-kal marad el az EU átlagától. A Bécsi régió a szomszédos szlovák területhez, az osztrák gazdasághoz és az EU átlagos mutatóihoz képest is kiemelkedő eredményeket mutat fel. Gazdaságát az EU átlagos egy főre jutó GDP-jét 50%-kal meghaladó mutató fejezi ki, a munkanélküliség alacsonyabb, mint az EU-ban, de magasabb mint az osztrák gazdaságban.

Az **osztrák-magyar** határon, Burgenland és a Nyugat-Dunántúli Régió találkozásánál sajátos helyzet fedezhető fel, amit a IV. fejezet 3.3. pontjában mutatok be. Itt csak arra utalok, hogy Burgenland Ausztria legkevesbé fejlett régiója, az egy főre jutó GDP alapján jogosult az EU Strukturális alapjának támogatására (1. célterület). A mezőgazdasági szektor jelentős szerepet tölt be a régió gazdaságában, bár a foglalkoztatásban mértéke nem magasabb, az országos átlaghoz mérten jelentős a munkanélküliség. Az egy főre jutó GDP alapján fejlettebb, mint a határos magyar régió, bár a területek együttműködésének - sok tanulmányban- kiemelt sajátossága, hogy az osztrák gazdaság legfejlettebb térsége működik együtt a magyar gazdaság legfejlettebb régiójával.

Összességében a fenti összehasonlító elemzésből azt emelhetem ki, hogy Közép-Európa nyugati régiói elérik vagy meghaladják saját országaikhoz mért szintet, dinamikusan fejlődnek, de lemaradásuk még most is jelentős a szomszédos EU határregiókhoz képest. Ahol nagy az elmaradás az EU keleti határán ott a problémák gyökere a közép-európai térség gondjaival együtt azonos töről fakad.

3.3. A Phare CBC első öt éve

3.3.1. Programok és források

A Phare első öt évének terveit és megvalósulását az alábbi táblázat segítségével szeretném bemutatni. Az adatok jó alapul szolgálnak a további szempontok elemzéséhez is.

5. táblázat: **Phare CBC források és felhasználás**
1994-1998 (millió ECU)

Támogatott területek	Források		Szerződéssel lekötött összegek		Kifizetések	
	Összeg	Az összforrás %-ában	Összeg	Az adott terület %-ában	Összeg	Az adott terület %-ában
Közlekedés és kommunikáció	400,8	48,9	192,9	48,1	109,9	27,4
Környezet- védelem	194,1	23,7	80,5	41,5	56,6	29,2
Gazdasági és humán erőforrás fejlesztése	119,9	14,6	39	32,5	19,1	15,9
Kisprojekt alap	35,2	4,3	28,6	81,3	10,5	29,8
Más szektorok	23,2	2,8	10,5	45,3	3,5	15,1
Program-, projektmenedzs- ment	47,2	5,8	33,1	70,1	21,2	44,9
Összesen	820,4	100,0	384,6	47	220,8	27

Forrás: Court of Auditors: Special Report no 5/99 concerning Phare cross-border co-operation. Official Journal of the European Communities. Volume 43, 21 February, 2000. 2.p.

A táblázat tükrözi azokat a főbb területeket, amelyek a CBC forrásból támogathatók. A Phare CBC alapvetően **területfejlesztési program**, amelyben kitüntetett szerepe van az **közlekedés és infrastruktúra** megteremtésének és modernizálásának. A tervezett összes forrás közel 50%-át ennek a szektornak szánták. A második fő fejlesztési cél a **környezetvédelem**, ami a tervezett források 1/5-ét kötötte le. Viszonylag kis részarányt képvisel a **gazdasági és humán erőforrások** fejlesztése, mindösszesen 15%-ot terveztek e célokra. A **Kisprojekt**⁴⁰ alapoknak megkülönböztetett jelentősége van mind céljában, mind a Phare CBC szabályozásban. Ezek a források 1996 óta pályázhatók, a kapcsolatok fejlesztést, szervezetépítést, közös tervek előkészítését, általában az EU pályázati követelményei szerinti tervezést és megvalósítás megismerését segítik elő, ami az első időszakban csak 4% forráslekötéssel járt. **Program-és projektmenedzsment** fejlesztése céljára kb. 6% forrást terveztek. Bár közzismert a program és projekt fogalmak megkülönböztetése az EU támogatásoknál, mégis röviden utalok a különbségekre. A program általában több évre szóló, több területet átfogó keretterv,

⁴⁰ Small Projekt Funds

amely projektekből tevődik össze. A projekt egy részterület rövid- vagy középtávú terve, és az adott program prioritásai alapján készül.

A 5. sz. táblázat másik fontos adatsorát a **szerződéssel lekötött** összegek képezik. Az adatokból azonnal kitűnik, hogy a rendelkezésre álló forrásoknak **alig 50%-át** kötötték le szerződésekkel, főleg a két legnagyobb súllyal számításba jövő területen. A várható legjobb teljesítmény a kisprojekt alapoknál 81%, és a program-, ill. projektmenedzsment fejlesztésénél mutatkozott, ami 70% volt. Ezek az adatok már jelzik a CBC programok **végrehajtásának problémáit**. A **Phare egészére** vonatkozó mutató ugyanerre az időszakra 67% volt.

A **kifizetések** oszlopa mutatja a tényleges felhasználást. Ha nem ismernénk az EU támogatás problémáit, akkor rácsodálkozhatnánk arra, hogy az összes EU által biztosított **820 millió ECU-nek a 27%-át, azaz 220,8 millió ECU-t** használták fel 1998. december 31-ig. A biztosított forrásokhoz képest a programok és projektek teljesítésének ez az alacsony színvonala nem sok optimizmusra ad okot. Az infrastruktúra fejlesztésére a források alig több, mint 1/4-ét használták fel, 109,9 millió ECU-t, a másik legnagyobb kiadási tétel a környezetvédelem feladatait segítette, de mindösszesen csak 56,6 millió ECU volt. Még a kisprojekt alapok felhasználása is igen alacsony szinten maradt, a Phare CBC programok irányítási intézményeit fejlesztő programok a tervhez képest csaknem 50%-ban megvalósultak.

A fenti adatok elemzéséből adódik a kérdés, hogy milyen okokra vezethető vissza, hogy a határ régiókban jelentkező fejlesztési igények és azok tervei nem valósultak meg.

3.3.2. Azonos célok, különböző eszközök

Az EU szakértői⁴¹ és más elemzők⁴² a probléma okát abban látják, hogy az együttműködésnek **nem volt stratégiai alapja**. Az együttműködő eurorégiók tervei különállóak voltak, a CBC és Interreg programok nem egy egész két részét alkották, azaz **nem voltak tükörprogramok**, mint ahogy azt az EU elvárásai feltételezték. Az alábbi táblázat segítségével szeretnék rávilágítani az Interreg és a Phare CBC elemeire, és az összehasonlítással elősegíteni a probléma megértését.

⁴¹ Az EU Számvevőszékének jelentése, Special Report No 5/99 concerning Phare cross-border co-operation. i.m.

⁴² Research voor Beleid International és a Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung kutatóinak tanulmánya, i.m.: An evaluation of Phare Cross-Border Co-operation Programme.

**3.ábra: Az Interreg és a Phare CBC fő vonásai
1995-1999**

Szempontok	Interreg	Phare CBC
Támogatott régiók	Minden határmenti határtérség	Csak az EU határai mentén lévő térségek
Célok	Területfejlesztés Új feladatok a keleti határon	Területfejlesztés Az EU csatlakozás előkészítése
Támogatandó tevékenységek	Gazdasági fejlődést szolgáló beruházások (pl. infrastruktúra fejlesztése) Emberi erőforrások fejlesztése	Gazdasági fejlődést szolgáló beruházások (pl. infrastruktúra fejlesztése) Emberi erőforrások fejlesztése
Programozás (tervezés)	Menedzsment szemléletű fejlesztési dokumentumok	Szektorokra alapozott fejlesztési dokumentumok
Finanszírozás	Több-évre tervezhető	Évente döntés a finanszírozásról
Döntések	Decentralizált Régiókhöz, országokhoz rendelt döntések	Centralizált EU kezében van a döntés lehetősége

Forrás: An Evaluation of Phare Cross-Border Cooperation Programme. Final report, 1998. 9.p. található táblázatra alapozva, de azt kiegészítve szerkesztett összehasonlítás.

Az EU két külön alapjából támogatott programok **fő céljait** azonosnak tekinthetjük, mind a kettő a támogatott terület **általános gazdasági fejlődését** szolgálta. Az azonban megkérdőjelezhető, hogy lehetett-e ilyen elvárást támasztani a Phare CBC alapból finanszírozott pályázatoknál, amelynek sem összege, sem időhorizontja nem volt összhangban egy stratégiai jellegű fejlesztési tervvel. A határ két oldalán lévő területek céljaiban is volt bizonyos hangsúlyeltolódás, a csatlakozó országok határrégiói fejlesztési programjaikban az **EU integrációra való** felkészülést is tervbe vették. Meg kell jegyezni, hogy a Phare programok jó iskolának bizonyulnak a felkészülésre, csak egy EU programban való részvétel szolgálhatja az integráció működésének megértését. A Phare CBC első szabályozási időszakában a támogatható eurorégiók köre még leszűkült az EU határaitra, ahogy ezt már fentebb is jeleztem.

Az EU forrásokból támogatható főbb területeket 5. táblázat is tükrözi, amelyekből különböző tevékenységeket finanszíroztak. Ezek jellegükben azonosak voltak a két alapnál.

A CBC forrásokra két formában lehetett pályázni, un. **nagyprojektek** és **kisprojektek (SPF)**⁴³ **kidolgozásával**. A **nagyprojektek** már egy határtérség gazdasági és területfejlesztési céljainak megvalósítását szolgálták, és többségében a közlekedési és más infrastruktúra fejlesztésére lehetett igénybe venni. A kisprojektek nagyon népszerűek voltak, mert a határmenti együttműködésben a közvetlen kapcsolatok fejlesztését szolgálták, olyan formákban, amiben a határ mindkét oldaláról legalább egy-egy önkormányzat részt vett. E projekteknel a döntés is viszonylag gyors volt, mivel a támogatandó projektek kiválasztása decentralizált volt.

Ebben az időszakban az Interreg és a Phare CBC közötti **különbségek** igen jelentősek voltak az **eljárási és intézményrendszer** vonatkozásában, amint az a 8. sz. táblázatban a programozás, a finanszírozás és a döntések szempontjainál láthatóak. Ezek az eltérések az együttműködés során **állandóan kiütköztek**, és nem kismértékben felelősek a meg nem valósított tervekért. A különbségeket röviden bemutatom, hisz ismeretük nélkül nem érthető meg az eurorégiók együttműködésének problémája.

Az EU alapok akkor használhatók fel egy adott országban, és ezt követően a célterületeken, ha **megfelelő tervekkel** támasztják alá a Közösségi források hasznosítását. Ez a követelmény igaz az Interregre és a Phare CBC-re is. A tervezés során így nemcsak az eurorégióknak, hanem a nemzeti tervezési hatóságoknak is van szerepük, hisz biztosítani kell a különböző szintű terveket és azok koherenciáját. A **Phare támogatásnál** követelmény, hogy egy ország a közösségi források felhasználására többéves tervet készítsen el (EU zsargonban ezt nevezik MIP⁴⁴-nek), amelyik összhangban van annak nemzeti fejlesztési tervével. Az első Phare CBC programoknál a MIP követelményt a támogatandó országoknak gyorsan kellett elkészíteniük, így a tervek nem voltak megalapozottak, és a részek összhangja is hiányzott.

A két alap szabályai a döntéshozatal és finanszírozás módjában lényegesen különböztek. Az **Interreg decentralizált** döntési rendszerben működött, míg a **Phare CBC ehhez képest erősen centralizált** volt, bár a Phare programon belül ez volt az első terület, ahol engedtek a túlzott EU központosításból. Az EU külső segélyek kezelése a Bizottság teljes felelőssége mellett történik, az Általános Pénzügyi szabályzat IX. pontja szerint az eljárás a külső országokra vonatkozóan alapvetően más, mint a tagokra. A Phare **CBC decentralizált** jellege abban nyilvánult meg, hogy **a helyi és**

⁴³ SPF- Small Project Fund

regionális hatóságok mellett az EU delegációi is nagy szerepet kaptak. Az Interreg esetében a terveket csak stratégiai szinten egyeztetik, és utólagos (ex-post) elszámolás mellett a projektek kiválasztása és végrehajtása a kedvezményezett⁴⁵ feladata. A Phare CBC esetében a kedvezményezettnek a támogatási projektek kiválasztásától a közbeszerzési eljárásig minden esetben meg kellett szerezni a Bizottság előzetes (ex-ante) engedélyét, ami azt jelentette, hogy a döntéseknek egy nagyon bonyolult és hosszadalmas útja volt, ami a végrehajtást csaknem lehetetlenné tette.

A Phare CBC **végrehajtása** a kedvezményezett országokban is az irányítás nehézségeibe ütközött. A DIS⁴⁶ értelmében a CBC programot a nemzeti PMU⁴⁷ felügyeli, amelyet a Phare irányítása végett hoztak létre, de létrejött néhány CBC ügynökség is. Ezek a szervezetek sokszor a fővárosban székeltek, és távol voltak a határtól. A **központi kormányoknak** a vártnál nagyobb szerepe volt a CBC projektek kiválasztásában, mivel erre az időre még nem decentralizálták tevékenységüket. Az Interreg-gel ellentétben a CBC-t országoknak delegálták, nem regionális szervezeteknek, ami a területi tervezést és koordinációt akadályozta. A **területi szervek**, az eurorégiók aktívan bekapcsolódtak a programok kidolgozásába, ami nagyon pozitív elem, de nagyon szűk tervezési kapacitással rendelkeztek, és ekkor szerezték az első tapasztalatokat az EU programozásban.

A Phare CBC keretében a **projektciklus** az alábbi szakaszokból áll. Az adott ország Phare CBC-ért felelős hatósága **pályázati felhívást** tesz közzé, amire meghatározott időn belül a jogosult **határrégiók benyújtják** pályázatukat. A nemzeti Phare hatóságok (kedvezményezett) által **kiválasztott terveket** az adott országban lévő **EU delegáció** közreműködésével eljuttatják **az EU Bizottsághoz, és a JPMC** tagjaihoz elfogadásra. A projektek listáját, amelyik egyben Pénzügyi javaslat is a JPMC tagjai jóváhagyják, és amelyiket a Phare Ellenőrző Bizottság⁴⁸ is kedvező véleménnyel látott el, az az un. Pénzügyi Memorandum része lesz. Ezt végül is az EU Bizottsága és az adott Phare ország képviselői írják alá. A Phare CBC egy **pénzügyi keret**, ami nem automatikusan szolgálja az eurorégiók terveinek finanszírozását, hanem sok áttétellel kerül a kedvezményezettekhez, illetve majd a végső felhasználókhoz.

⁴⁴ MIP - Multi-annual Indicative Programmes

⁴⁵ Az Interreg esetében decentralizált irodák, a Phare CBC esetében a Phare vagy Phare CBC ügynökségek a kedvezményezettek.

⁴⁶ Decentralised Implementation System: Decentralizált végrehajtási rendszer

⁴⁷ Program Management Unit: Program végrehajtó egység, egyes tárcák szervei, vagy külön megbízott végrehajtó ügynökségek.

A CBC programok végrehajtását nagymértékben akadályozta az az eljárás is, hogy az EU Bizottsága évente határozta meg a finanszírozási kereteket, így olyan esetekben ahol a megvalósítás több évet vett igénybe, semmi nem garantálta a támogatást. Az Interregtől eltérően a forrásokat sokkal **inkább az országok**, és **nem a régiók** kapták. A finanszírozás nehézségeit növelte, hogy a Bizottság általában egy adott év vége felé döntött a pénzügyi keretekről, holott a JPMC már az év elején elfogadta a támogatandó projekteket. A projektek végrehajtása azok elfogadása után sokszor 1-2 évvel később kezdődött, amiben közrejátszott az is, hogy a kedvezményezettek késlekedtek a tender kiírásával.

Az Interreg és a Phare CBC is a **közösség adománya**, amit nem kell visszafizetni. Ezen alapok esetében is követelmény a **társfinanszírozás**: az adott ország, vagy az eurorégiók, illetve azok tagjainak pénzügyi hozzájárulása szükséges ahhoz, hogy közösségi forrásokra egyáltalán számítani lehessen. A Phare keretében a CBC-nél valósították meg következetesen a társfinanszírozást, aminek legkisebb mértéke 25% volt. A Phare CBC országokban az "önrész" tervezése és még inkább annak előteremtése is sok gondot okozott, és mint korlátozó tényező felelős az eurorégiók lehetőségeinek elszalasztásáért. A Bizottságnak Bulgária és Albánia esetében kivételt kellett tennie az önrész biztosítása alól, mivel a nevezett országok súlyos gazdasági válságot éltek át ebben az időben.

Az EU magatartása rendkívül bürokratikus, és sokszor kiszámíthatatlan volt. A programok indulása utáni második évben már kirajzolódtak a végrehajtás nehézségei, de a Bizottság mereven ragaszkodott az elfogadott pénzügyi keretekhez. A Kisprojekt alapok létrehozására is igen nehezen szánta el magát, pedig azok a meghirdetett célokat a leghatékonyabban szolgálták.

Az EU bürokrácia mellett azonban látni kell azokat a tényezőket is, amelyek a Phare országok szervezeteinél és azok eurorégióinál jelentkeztek mind a tervezés, mind a végrehajtás során. Jóllehet sok jogos fejlesztési igény fogalmazódik meg az eurorégióknál, amelyekhez az adományozott összegnél is több forrás kellene, de az első öt év azt is bizonyította, hogy a fogadó régiók (országok) abszorpciós képessége korlátozott.

⁴⁸ Phare Management Committee

3.3.3. Határrégiók és programok

A 6. táblázat az EU-val határos országok határtérségeiben mutatja a Phare CBC programok forrásait és azok felhasználását az 1994-1998. közötti időszakban.

6. táblázat: **Phare CBC programok végrehajtása az EU-val határos térségekben 1994-1998**

Program	EU támogatás millió ECU	Kifizetett összeg millió ECU	Megvalósítás %-ban
Albánia -Görögország (T:12)	45,00	3,77	8,37
Albánia - Olaszország (T:13)	45,00	2,22	4,94
Bulgária - Görögország (T:10)	99,61	7,17	7,20
Csehország - Ausztria (T:5)	27,00	3,15	11,67
Csehország - Németország (T:4)	107,38	38,66	36,00
Észtország - Balti-tenger (T:1)	16,61	5,51	33,17
Macedonia - Görögország (T:11)	30,00	3,20	10,00
Magyarország - Ausztria (T:7)	32,00	4,89	15,29
Lettország -Balti-tenger (T:1)	16,70	5,91	35,41
Litvánia - Balti-tenger (T:1)	23,30	9,06	38,89
Lengyelország - Balti-tenger (T:2)	19,27	8,16	42,33
Lengyelország - Németország (T:3)	252,44	103,30	40,92
Szlovákia - Ausztria (T:6)	9,00	1,56	17,35
Szlovénia - Ausztria (T:8)	12,00	2,19	18,24
Szlovénia - Olaszország (T:9)	10,00	3,78	37,81
Több országra kiterjedő együttműködés	75,12	18,17	24,19
Összesen	820,44	220,71	26,90

Forrás: Court of Auditors: Special Report no 5/99 concerning Phare cross-border co-operation. Official Journal of the European Communities. Volume 43, 21 February, 2000. Annex 1. adatai alapján szerkesztve, 16.p.

T: a melléklet 2.térkép zónaira utal

Az EU Bizottsága a Phare CBC forrásokat a támogatott országok között a határ hossza és a népesség arányában osztotta fel, ennek realizálását is tükrözi a fenti táblázat. Az összes CBC forrás 1/3-át Lengyelország használhatta fel, Csehország, Bulgária és Albánia rendelkezett a még viszonylag jelentősebb támogatással, a többi érdekelt országnak megítélt összeg 9-32 millió ECU között változott. Bár a források felhasználása egészében alacsony szintet ért el, 27%-ot a jelzett időszakban, országhatáronként még így is jelentős különbségek láthatók: Albánia, Bulgária 10% alatti mutatókkal a leggyengébb felhasználást mutatják, Lengyelország, a Balti államok,

Csehország (Németország határán) a mezőnyben kedvezőbb képet mutat, 30-40%-os teljesítési mutatóival. Az eltérések nemcsak a források és azok felhasználásában, hanem a programokban is fellelhetők, amit az alábbiakban röviden ismertetek. A határmenti együttműködés néhány programja több ország részvételén alapul, ilyen például a CREDO, ami 1997-ben indult, a helyi és regionális közigazgatás együttműködését szolgálja, vagy a "Phare Balti Project facility", ami a határmenti együttműködés hálózatának fejlesztését támogatta.

A balti államokban a környezetvédelem fejlesztése került előtérben a CBC programokban, alapvetően azért, mert ezek az országok is felelősek a Balti-tenger szennyezéséért⁴⁹. Litvániában a Palangai tengerparton a szennyezettség szintje az EU normájának hétszerese. A szennyvíztisztás mellett Észtországban és Lettországon veszélyes hulladékok gyűjtését szolgáló projektet is finanszíroztak. A balti államokban a tengeri kikötők fejlesztése kötötte le az infrastruktúra fejlesztésére szánt CBC forrásokat. A Bizottság is egyetértett a hajózás biztonságának fokozásával, ami Lettország kiemelt igénye volt. Litvániában az áruforgalom növekedése miatt Klaipeda kikötőjében a kompállomás fejlesztése vált támogatottá. A balti államok fejlesztései inkább transznacionális jellegűek és a Balti-tengeri térség⁵⁰ fejlesztését szolgálják.

Lengyelország német határán a programok között a közlekedés fejlesztése és a határátkelők építése dominált, amire 115 millió ECU-t kötöttek le, de ennek csak a felét használták fel a vizsgált időszakban. A főbb határátkelőhelyek fejlesztésével (különösen Gubin, Olszyna, Swiecko) a határon való várakozási idő csökkentését szerették volna elérni. A lengyel-német határon az átkelő kamionok száma 1990-94 között 600 ezerről 1,6 millióra nőtt, a várakozási idő 30-36 órát is kitett. A projektek fő célkitűzése a várakozási idő 30 percre való csökkentése volt, de csak 10-12 órára tudták leszorítani a Phare CBC fejlesztések hatására is. Az útépitési projektek is kapcsolódtak a határátkelés modernizálásához, de voltak olyan városokat elkerülő fejlesztések, amelyek 50-100 km-re estek a határtól (pl. Zielona Góra, Gorzów). A környezetvédelmi projekteknek is kiemelt szerepe volt, amit bizonyít az a 40 terv, amelyek többsége szennyvíztisztítási

⁴⁹ A Helsinki Bizottság a Balti tenger megtisztítását szolgáló átfogó program 1993-2012 között 18 milliárd eurót irányzott elő.

⁵⁰ 1996-ban a térség fejlesztésére létrehozták a Phare - Balti projektet.

projekt volt. Ez utóbbiak között eredményes volt a Neisse partján fekvő Gubin-Guben⁵¹ szennyvíztisztító projektje, mind a tervezésben, mind a végrehajtásban, és a határmenti együttműködés modell értékű példajaként említik.

Csehország által felhasznált forrásokból a német határon több mint felét környezetvédelmi projektek megvalósítására fordították, a 39 millió ECU-ból 21 millió ECU-t, kétszer annyit mint a közlekedési infrastruktúra fejlesztésére. Jelentős beruházásokat valósítottak meg Észak-Csehországban, az Elba folyó környékén, amelyik az ország egyik legszennyezettebb területének számít. Az Ausztriával határos területen is domináns a környezetvédelmi projektekre kifizetett összegek aránya, bár ezen a határszakaszon nagyon kismértékű volt az allokált források igénybevétele, alig 12%. A cseh-német határon található második legnagyobb vasúti csomópontot, Cheb határállomást modernizálták jelentős összeggel - 13 millió ECU- még ebben az időszakban .

Az Ausztriával⁵² határos területeken a CBC programok finanszírozása 1996 után kezdődhetett el, ezért a vizsgált időszakban három év teljesítése elemezhető. Az Ausztriával határos **magyarországi, szlovákiai és szlovéniai** térségben nem volt kiemelkedő a közlekedési szektor fejlesztése, bár a térség lakosságának és turizmusa fejlesztésének szempontjából igen fontos új határátkelőket nyitottak meg (Szlovákia) és kerékpárutak épültek a CBC támogatással (Magyarországon, Szlovéniában). E határszakaszokon definiálták a legjobban a térség igényeit, és több olyan tervet valósítottak meg, amelyek a határmenti integrációt szolgálja, pl. a Szentgodhárd-Heilingenkreutz ipari park építése. Ugyanakkor ezekben a régiókban nyilvánul meg a legjobban, hogy ezek a területek egymásnak versenytársai, ezért sokszor nehéz közös programokat fejleszteni, és a megállapodás is hosszú időt vesz igénybe az eurorégiók között.

Albánia, Bulgária és Macedónia CBC programjainak 3/4-e vasúti és közúti infrastruktúra fejlesztését szolgálta, a "Krétai fő folyosók"⁵³, a VIII. Duerres-Burgas, a

⁵¹ A II. világháború előtt egy város volt

⁵² Ausztria 1995-ben lett az EU tagja.

⁵³ A második Pán-Európai Közlekedési Konferencián, Krétán 1994-ben tíz Közép-és Kelet-Európán áthaladó folyosót határoztak meg.

IV. Berlin- Thessaloniki és a X. Salzburg-Thessaloniki irányok mentén. A jelenősnek induló beruházásokból azonban nagyon kevés valósult meg, különösen az előkészítő munka elégtelensége miatt. Bulgáriában az újra tárgyalt CBC keretében a fejlesztések jóformán csak 1999-ben kezdődtek el.

3.3.4. A CBC regionális hatása

A határmenti programok **hasznosságát**, a határtérségben való hatását nem mindig könnyű mérni, mint ahogy ez már az Interreg értékelésénél (II. fejezet 4.4.) is felmerült. A CBC programok eredményességét nagymértékben meghatározta, hogy a fejlesztési tervek nem közös stratégiákra épültek, de így is meg kell válaszolni azt a kérdést, hogy mennyire szolgálták ezek a programok a "célterületek", **a határ régiók** sajátos fejlesztési érdekeit.

Az Európai Unió határain együttműködő eurorégiók **Közép-Európában fejlettebb** területek, **saját országaik** átlagos fejlettségi mutatóihoz képest, és gyorsabb fejlődést mutatnak. Ez különösen igaz Magyarországon, és kisebb mértékben Lengyelországban és Szlovákiában. Ez a helyzet ellentéte annak, ami az EU tagállamaiban található, azaz a keleti határon lévő területek a fejletlenebbek saját országaik átlagos fejlettségéhez mérten -bár nem jelentősen-, de ezek gazdasági mutatói még így is meghaladják a Phare CBC határtérségeit jellemző adatokat. Az eurorégiók szintjén elvégzett elemzés azonban ennél jóval árnyaltabb képet ad, mint ahogy erre több esettanulmányban is látunk példát. (Rechnitzer 1997, Miszlivetz (szerk.) 2002). Mindenesetre ezek a területek az elmúlt közel fél évszázadban olyan államhatárral szétválasztott területek voltak, ahol gazdasági vérkeringés nem alakulhatott ki a szomszédos területek között.

A közlekedés és infrastruktúra fejlesztését szolgáló projektek minden határon, sőt minden eurorégióban domináns tervek voltak. A közlekedés fejlesztésére, határátkelőhelyek építésére, utak és vasutak fejlesztésére vonatkozó igények jogosak voltak, de ezek a projektek sokkal **inkább szolgáltak országos**, sőt transznacionális, **mint határmenti** specifikus célokat. A CBC kritikusai joggal állítják, hogy ezeket a fejlesztéseket a Phare-ból kellett volna végrehajtani, annak céljaival nagyobb összhangot mutattak. Ha egy-egy határátkelőhelyhez vezető utat sikeresen megépítettek a régióban, a tervezett hatások **mégis elmaradtak**. Ennek több **okát** tárja fel az EU Számvevőszék jelentése, többek között:

- a többi útszakasz nem megfelelő minősége,
- határellenőrzés nem megfelelő kapacitása,
- a határtérségben az új úthoz való bekötőutak hiánya.

Ezek mellett sok más, általában is ható akadály is közrejátszott abban, hogy a fenti fejlesztések kedvező hatásai a határtérségben élők helyzetét nem javította olyan mértékben, mint az elvárható lett volna. Természetesen a megépült határátkelőhelyek, utak, vasutak fontosságát nem tagadom, az eurorégiókra gyakorolt kedvező közvetett hatásuk sem vitatható, de nem a határtérség specifikus érdekében jött létre.

A CBC-ből támogatott telekommunikáció fejlesztését szolgáló projektek is transznacionális jellegűek.

A második legnagyobb forrásfelhasználást a **környezetvédelmi programok** mutatták. Nagyon jelentős elmaradás mutatkozik ezen a területen, sokszor a források korlátozottak voltak az igényekhez képest, különösen olyan nagy horderejű programnál, mint pl. a Balti-tenger megtisztítását célzó terv a szennyező országok, Lengyelország és a Balti országok által. Szinte minden határszakaszon készítettek tervet szennyvíztisztításra, és néhány esetben veszélyes hulladékok tárolására. A környezetvédelmi programok hatásai sem állhatnak meg a régiók határán, és a tervek hatásai már eredetileg is **túlmutattak a határrégiók igényein**, ami szintén meghaladja a CBC rendeltetését.

A gazdasági és emberi erőforrások fejlesztése viszonylag kis figyelmet kapott - kivéve Szlovákiát, Magyarországot és Szlovéniát -, pedig ez a támogatott terület adott lehetőséget a helyi és az eurorégió területét érintő specifikus fejlesztések meghatározására és megvalósítására. Az előbbi három országon kívül is megfogalmazódtak a határtérségek saját igényei, de más fejlesztési tervek elnyomták ezek jelentőségét.

Az eurorégiók közötti együttműködés egyik legjelentősebb, jelképnek is beillő példája a lengyel-német határon, Slubice-ben létrehozott "**Collegium Polonicum**" tekinthető, amelyik a frankfurti (Odera) és a poznańi egyetemek fejlesztése eredményeként működik. A lengyel oldalon a Phare CBC-ből, a német oldalon az Interregből finanszírozták az intézmény létrehozását. A Collegium közös oktatást és kutatást tesz

lehetővé germanisztika, lengyel nyelv és az Európa-tanulmányokhoz tartozó diszciplínák területén.

A **kisprojekt alapok** szolgálták a **legközvetlenebb** módon a határmenti térségek és a határ két oldala közötti kapcsolatok fejlesztését. A Phare CBC első öt évének legnagyobb **sikereként** könyvelhető el a **kapcsolatok rendszeressé** válása, közös szervezetek és intézmények létrehozása. A CBC elősegítette a határ két oldalán működő önkormányzatok, valamint az azok által alakított **eurorégiók közötti** rendszeres munkakapcsolatokat. A határrégiók igényeinek megfogalmazásában, fejlesztési terveik kidolgozásában részt vettek és nagy tapasztalatra tettek szert az eurorégiók szakemberei. Magasabb szinten a JPMC adott keretet a **határos országok** szakemberei és az EU képviselője együttműködésének a közös határmenti területek fejlesztésének összehangolására, és az EU prioritásokhoz való rendelésére.

Összegzésként megfogalmazható, hogy a Phare CBC rendkívül fontos célokat tűzött maga elé, a határokkal sokáig elzárt területek együttműködést támogatta. A célok megvalósításában érdekelték voltak maguk a határrégiók, létrehozták az együttműködés kereteit és megteremtették a közös fejlesztés alapjait. A Phare támogatása **programszemléletű** a CBC esetében is, aminek hatása a **területfejlesztés általános feltételeinek** javulásában mutatkozik meg. A programok megvalósításának alacsony színvonala tette igazán kérdésessé nagyprojekteknél az eurorégiókra gyakorolt hatását. Az első öt év, amely a tanuló éveket is jelentette, minden érintett fél számára a Phare CBC továbbfejlesztését készítette elő. A következő pontokban a Phare CBC-t érintő főbb változásokat mutatom be annak függvényében, hogy az új szabályok hogyan szolgálják a határmenti térségek sajátos érdekeit.

3.4. CBC támogatás minden határon

3.4.1. Új CBC rendelet

A Phare CBC működésével kapcsolatos problémák, és a megfogalmazott kritikák - többek között az Európai Parlament, az Európai Számvevőszék által - a CBC néhány új szabályozási elemét hívta életre. A Bizottság az új Phare CBC Rendeletét 1998. december 18-án adta ki. A változásoknak összhangban kellett lennie a CBC jogi alapját

képező Phare szabályaival, melyek 1998. januárjában a "Phare új irányvonala"⁵⁴ címmel léptek életbe.

A Bizottság által kezdeményezett **legjelentősebb változások a CBC** alapra vonatkozóan:

- A Phare CBC az adott ország átfogó regionális politikájának a része kell, hogy legyen, összhangban az előcsatlakozási stratégiával.
- A CBC kiterjed minden határra, biztosítva ezzel az eurorégiók felkészülését az Interregben való részvételre, és Románia is támogatott lesz.
- Minden egyes határon Közös együttműködési bizottságot (JCC)⁵⁵ hoznak létre, amiben a szomszédos országok nemzeti és helyi képviselői, valamint az EU Bizottságának megbízottja vesz részt.
- A JCC feladata, hogy kidolgozzon egy közös, több évre szóló programdokumentumot, ami az együttműködő határtérségeket egy földrajzi, társadalmi-gazdasági egységnek tekinti.
- A JCC a közös programozási dokumentum alapján minden évben meghatározza a támogatandó projektek listáját.
- A kisprojekt alapokat biztosítani kell minden határon.

A Bizottság **2760/98. sz. Rendelete** szabályozza a Phare CBC új végrehajtási eljárását, amelynek legfőbb pontjai tükrözik a Bizottság előbb részletezett kezdeményezéseit.

A támogatás **általános célja** a Phare CBC első rendeletével megegyezett, azaz a határmenti területek gazdasági fejlődését és felzárkózásának támogatását várják el az EU forrásoktól. A források felhasználásának **konkrét céljai** között az alábbiak kerültek kihirdetésre:

- a határmenti régiók együttműködésének elősegítése, hogy a fejlődés speciális akadályait közösen legyőzzék,
- a határmenti régiók közötti hálózatok fejlesztése.

A Bizottság a CBC források felhasználásának területi hatályát a tagjelölt közép-európai országok **minden határára** kiterjesztette, így 1999-ben először az EU-val nem határos

⁵⁴ New Orientation of Phare

⁵⁵ JCC: Joint Cooperation Committee, szerepe a JPMC-hez hasonló

Phare-Phare eurorégiók is támogatásban részesülhettek. Ettől az évtől kezdve Románia is kap támogatást, az egyetlen tagjelölt ország, amelyiknek nincs közös határa az EU-val. A CBC források országok közötti felosztásának kritériumai, a népesség, az egy főre jutó GDP és a határterület nagysága, változatlanok maradtak. Egy adott ország a rendelkezésére álló Phare-CBC forrást 2/3 arányban az EU-val közös, 1/3 arányban a többi határrészen használhatja fel. A Phare CBC támogatása az Interreg-hez hasonlóan **NUTS III** területi szintre vonatkozik.

Az újonnan támogatott határrégiók a Credo és a Lace keretében kaptak megkülönböztetett figyelmet.

Az EU-val határos országok határrégiói a 2000-2003. között évi 163 millió euró támogatásra számíthatnak, ami egyébként a Phare teljes költségvetésének 10%-a. A társrégiók **évente átlagosan 146 millió euró támogatást kapnak az Interreg keretében.**⁵⁶ A Bizottság a kedvezményezett országok Phare végrehajtásáért felelős intézményeinek kapacitási hiánya miatt a Phare rendelettel összhangban előnyben részesíti a **nagyprojekteket**, amelyek minimális összege 2 millió euró, de ettől kivételes esetekben rugalmasan eltekint. A **kisprojekt** alapoknak a határtérségre gyakorolt közvetlen hatása miatt, igénybe vételüket a Bizottság még több határra kiterjesztette, és a helyi szereplőknek lehetővé teszi, hogy döntsenek a projektekről azoknak a Bizottság ex ante elfogadása nélkül. Az érintett országok a CBC források 20%-áig támogathatnak kisprojekteket, de azok minimális összegét 50 ezer euróról 300 ezer euróra emelték fel. A Phare CBC költségvetésének része "Speciális Akció a Balti-tengeri régióért" megnevezésű projekt, amit a Balti tengerrel határos négy ország a kisprojekt alap terhére kap, országonként egy millió euró. Az elkülönítés fő oka, hogy összehangolják az érintett országok tevékenységét a balti-tenger védelme érdekében.

A **támogatandó területek** széles körét a fenti célok függvényében határozták meg, melyek lényegében nem különböztek az előző időszakban finanszírozott tevékenységektől:

- a piac integrációját, áruk, személyek, szolgáltatások szabad forgalmát akadályozó adminisztratív akadályok megszüntetése,

⁵⁶ Community action for border regions. COM (2001) 437 final adatai. <http://europa.eu.int>

- infrastruktúra fejlesztése, helyi víz-, gáz és villanyellátás fejlesztése,
- környezetvédelem,
- mezőgazdaság és vidékfejlesztés,
- közlekedési és energiahálózat fejlesztése, kapcsolódás a transz-európai hálózatokhoz,
- vállalkozások együttműködésének támogatása,
- képzés és foglalkoztatás fejlesztése,
- helyi gazdaságfejlesztés
- együttműködés az egészségügyben,
- információ és kommunikáció fejlesztése,
- kulturális csereprogramok.
- helyi foglalkoztatás, oktatás és képzés támogatása.

A felsorolás utolsó öt esetében a támogatások a helyi kezdeményezéseket, együttműködést szeretnék bátorítani, amihez azonban viszonylag szerény forrásokat rendeltek.

3.4.2. Egy határ - egy program

A határmenti együttműködés **fő fórumaként** minden egyes határon egy **Közös Együttműködési Bizottság (JCC)** felállítását rendeli az új szabály. A JCC feladata csaknem azonos a CBC első öt évében működő JPMC testületével, azaz az **eurorégiók országai közötti** koordinációt biztosítja határonként külön-külön. A JCC tagjai az országok képviselőiből, a régiók és a helyi érdeket képviselő tagokból, és az EU Bizottság delegátusából tevődik össze. A JCC működése intézményes formában lehetővé teszi, hogy a határos országok a határtérségeiket érintő területfejlesztési célokat egyeztessék, ennek alapján közös stratégiát dolgozzanak ki, aminek koherens részét kell, hogy képezzék az eurorégiók projektjei. A Bizottság a JCC **szerepét és felelősségét** a közös stratégia, az **egy határ egy program** érdekében szeretné megerősíteni. A Bizottság véleménye szerint az eurorégiók hatékonyabb működését csak a közösen kidolgozott, több évet átfogó stratégiára, programra lehet alapozni. A CBC rendelet értelmében tehát a JCC készíti el a több évre szóló fejlesztési terv dokumentumát, minden egyes határra készül ilyen terv, aminek tükröznie kell a határmenti térség fejlesztését szolgáló hatását, sokkal inkább program, mint projekt

szinten. Bár a Bizottság projekt szinten is értékeli azoknak a határmenti térséget érintő hatását. A határ mind a két területére kiterjedő közös programozási dokumentumot először 2000-re kellett kidolgozni. E közös dokumentumnak tartalmaznia kell

- a jelenlegi helyzet részletes elemzését,
- a határmenti együttműködés hosszú távú stratégiáját,
- a főbb prioritásokat,
- a célok megvalósítását szolgáló eszközöket,
- a 2000-2002. évre vonatkozó pénzügyi kerettervet (indikatív terv), ami figyelembe veszi az EU hét éves programozási időszakát,
- a projektek kiválasztásának mechanizmusát,
- közös forrásokat és
- intézményi kereteket.

A Phare CBC esetében **2000-2002.** időszakot átfogó terveket dolgoztak ki, amelyek megvalósulását még jelenleg is az évenként aláírt pénzügyi memorandumok biztosítják. A Phare CBC programok megvalósítását szolgáló eszközöket, a költségvetést sokkal részletesebben kellett kidolgozni, mint azt az Interreg programok esetében. Az Interreg esetében **2000-2006-ra** szóló tervek készültek, a korábbi eljárásnak megfelelő ex-ante ellenőrzés nélkül.

A közös programozási dokumentum az **EU döntések** alapja. A közös programozási dokumentumot az EU Bizottságnak formálisan nem kell elfogadnia, erről a Phare irányításért felelős bizottság dönt, amely a tagországok (adományozók) érdekeit képviselve felel a Phare felhasználásáért. A fenti programdokumentum alapján a **JCC évente egy** alkalommal kiválasztja a támogatandó projekteket. Az érintett ország ajánlásokat küldhet az **EU Bizottsághoz** a projektekkel kapcsolatban. Az EU Bizottság a fejlesztési terv és a projektekre vonatkozó ajánlások alapján hozza meg **évente döntését** a határ régiók projektjeinek finanszírozásáról. A programozási időszak alatt a Phare CBC projektek finanszírozását éves pénzügyi döntések (memorandumok) alapján végzik, amelynek elfogadása tehát a Bizottság hatásköre. A CBC sikere érdekében a Bizottság egy projektet akkor támogat, ha az kész a végrehajtásra.

Az előzetesen értékelt (ex ante) **projektek végrehajtása** nagymértékben függ a végrehajtásra vonatkozó szabályoktól. A CBC első öt évében az együttműködés egyik

fő akadálya a szabályozás különbözősége volt, ami a két alap esetében ugyanazon célt eléréséhez más eszközöket és döntési szinteket rendelt. Az Interreg és Phare CBC **szabályozását próbálták összhangba hozni az új rendeletben**. A Bizottság törekvései és rendelkezései a CBC esetében is a decentralizáció irányába hatnak, de jogi értelemben nem tud elszakadni a Phare rendeletétől, ami a CBC jogi alapját képezi.

Az alábbiakban összegzem **a szabályozás változását** annak megítéléséhez, hogy mennyire van összhangban **a két alapra** vonatkozó eljárás.

Az Interreg és a Phare esetében is egy **közös irányító**, ellenőrző bizottság felállítását írják elő a szabályok. A CBC, a CBC-Interreg esetében ez a JCC, az Interreg esetében Monitoring Bizottságnak nevezik. A JCC jogosítványai azonban különböznek az Interreg irányítását végző Monitoring Bizottságtól, ami a decentralizált rendszerben a projektek kiválasztását, ellenőrzését és kifizetéseit is végezheti. A CBC esetében a projektekről évente egyszer, az Interreg esetében a projektek elfogadásáról többször döntenek.

Az Interreg programjainak végrehajtásakor nincs ex-ante, azaz előzetes engedélyezési eljárás, míg a CBC esetében ez fennmaradt, kivéve a kisprojekt alapoknál. A Phare CBC esetében nagyon szigorú közbeszerzési eljárásnak kell megfelelni, az Interreg esetében a nem-kormányzati jellegű projektek végrehajtásánál nem kötelező a tender.

Az eurorégiók együttműködését, egy adott terület stratégiai fejlesztését valójában egy közös irányítási rendszer, egy közös adatbázis és értékelési rendszer segítené elő. A két alap szabályozásában bekövetkezett változás ellenére azonban ez az elvárás még a jövőre, a csatlakozásra háruló feladat marad.

3.5. A csatlakozás hatása az eurorégiókra

Az eurorégiók fejlődését jellemző trendre alapozva - nevezetesen, hogy az 1950-es évektől számuk nőtt, az együttműködés intézményesült, a kapcsolatok elmélyültek, a határtérségek gazdasága integrálódott, és EU integrációja nem tette fölöslegessé létüket - jó okom van feltételezni, hogy a tagjelölt országok EU-hoz történő csatlakozása után az eurorégiók nem szűnnek meg, és várhatóan **szerepük és tevékenységük jelentősebb** lesz. A tagjelölt országokban az eurorégiók még alig jutottak túl a megalakulás nehéz szakaszán, működésüket és fejlődésüket a Phare CBC határozta meg: forrásaival életre hívta azokat, működésüknek célt adott, ugyanakkor szabályaival korlátozta tevékenységüket. Az eurorégiók rövid távú fejlődési lehetőségeit alapozhatom arra,

hogy a Phare CBC megszűnte után támogatottságuk az Interreg körébe kerülhet át 2006. végéig, vélhetően az adminisztratív akadályok is csökkennek, amelyek az EU és az új tagok között is országhatárok fennállásából származik, és részesedhetnek a Strukturális alapok 1. célterületének forrásaiból, hisz országaik (annak minden régiója) jogosulttá válnak erre a támogatásra. Románia és Bulgária - az EU-hoz később csatlakozó országok - nem maradnak ki a határmenti térségek támogatásából, az EU határainak keletre tolódásával az új határszélek fejlődése válik kérdésessé. A Strukturális alapok szűkös adománya mellett is az eurorégiók pozitív jövőjét vetíthetem előre, hisz a legnehezebb szakaszon, a kapcsolatok intézményesülésén nagyon sok eurorégió túljutott.

A csatlakozásnak nagy jelentősége van az EU határán található eurorégiók számára is, gyorsabb gazdasági növekedést remélnék az országok integrációjától, mind a két oldalon. A csatlakozás azonban nemcsak pozitív várakozásokra ad okot, hanem annak negatív hatásait is számításba kell venni.

Az EU külső határain található régiók gazdasága fejlettebb, mint a határ másik oldalán található partnerrégióké, de a keleti határszélen strukturális problémákkal is küszködnek, nem véletlen, hogy jelentős támogatást kapnak a Strukturális alapokból. A közelgő csatlakozás kihívást jelent a határokon élők számára is, első sorban azért, mert a bekövetkező változások gyorsabban, és közelebbről érintik az ott élő embereket. Az EU országaiban a keleti határon élők körében vannak jogos kalkulációk és irreális félelmek, amelyek a különbözőségekből és bizonyos jelenségekből származnak. Az Európai Tanács berlini, nizzai majd, göteborgi (1999, 2000, 2001) ülésén is kiemelték annak fontosságát, hogy intézkedésekkel kell segíteni **az EU határrégióinak versenyképességét.**

Az Európai Bizottságra hárult e feladat előkészítése, a Bizottság a "Közösségi akciók a határrégiókért"⁵⁷ című dokumentumban összegezte véleményét és javaslatait. A Bizottság hangsúlyozza, hogy **a határrégiók együttműködése eddig pozitív hatással** volt mind a két oldalra, kifejezetten negatív gazdasági hatás sehol nem tapasztalható. **A költségek különböző színvonala** miatt azonban **a kiskereskedelem** és a szolgáltatásokban kirajzolódik bizonyos negatív tendencia az EU térfelén. A keleti

⁵⁷ "Community Action for border regions" - Communication from the Commission of the impact of enlargement of regions bordering candidate countries. COM (2001) 437 final. <http://europa.eu.int>

irányból feltételezett **migrációval szemben** a Bizottság felmérésekre és tapasztalati tényekre alapozva a következőt hangsúlyozza: nem jelentős a munkaerő mozgása a keleti szomszédos területekről, a migráció eddig a centrum felé irányult, a munkanélküliségnek sem az EU-ban, sem annak határrégióiban nem ez a kiváltó oka. A Bizottság maga is a **határok szabadabb** átjárhatósága után a **napi ingázások** növekedésével számol. A dokumentumban hangsúlyozza azt is, hogy a személyek szabad áramlását érintő **EU derogáció**, és az új tagországokban a Strukturális Alapok hatásától is fűtött fejlődés, már középtávon is elejét veheti annak a feltételezésnek, hogy keletről tömeges lesz a munkaerő bevándorlása az EU jelenlegi területére. Az EU határrégiói bizonyos esetekben reálisan számolnak a **versenyképesség** számukra kedvezőtlen változásával. Természetesen más okokból adódóan ettől a másik oldal is tart.

A Bizottság feltételezi, hogy a Strukturális politika és az előcsatlakozási stratégia intenzív végrehajtásával a várható negatív hatások csökkenthetők a határ mindkét oldalán. A fent nevezett akcióterv ajánlásai rövid idő alatt **intézkedésekké**⁵⁸ váltak. A Bizottság intézkedései között kiemelte, hogy a meglévő forrásokat jobban ki kell használni, és az együttműködésben jobb koordináció is szükséges. E mellett azonban **új eszközök**, pénzügyi források is szolgálják a határrégiók felkészülését a csatlakozás várható hatásaira. Az akciótervnek az **EU oldalán 23 régió** a kedvezményezettje - Ausztriában, Finnországban, Németországban, Olaszországban és Görögországban. A nevezett országok határrégiói a Strukturális alapok 1. és 2. célterületének forrásaiból is jelentős támogatást kapnak, és emellett kedvezményezett térségei az Interreg, Leader+, Equal és Urban alapoknak is. A 2000-2006. közötti időszakban összesen 16 milliárd euró áll a csatlakozó országokkal határos EU határtérségek rendelkezésére.

A Bizottság intézkedései a **csatlakozó országok** EU-val határos régióira is kihatnak, de azok érdekei és támogatásuk sokkal kisebb mértékben jelenik meg ebben a kezdeményezésben. **Összességében** a Bizottság támogatásainak összege 245 millió euró, amiből 50 millió a jelölt országok határrégióinak támogatását szolgálja. 2001. őszén a Költségvetési szervek további 60 millió támogatást juttattak a határ mind két

⁵⁸Progress report on the communication from the Commission on the impact of enlargement on regions bordering candidate countries. COM (2002) 660 final. 29.11.2002.

oldalának fejlesztésére 2002 és 2003-ra, ezzel megemelve a **speciális támogatás teljes összegét 305 millióra euróra**⁵⁹.

A Bizottság speciális intézkedései széles kört fognak át, és a támogatások különböző alapokból származnak. Az akció legfőbb területei:

1. Közlekedési infrastruktúra fejlesztése érdekében nagyobb mértékű vissza nem térítendő támogatást lehet az eurorégióknak tervezni. A beruházási támogatás 10%-ról 20%-ra való növelésével szeretnék elősegíteni, hogy a TEN (1994-ben határoztak a Transz-európai hálózat létrehozásáról) határokon akadálytalanul áthaladjon, és ezen felül a multimodális szállítási rendszer kiépüljön. A 2003-2006. közötti évekre 150 millió euróval támogatják a TEN hálózat fejlesztését.
2. A közigazgatási szervek jobb együttműködésének elősegítése érdekében városi infrastruktúra fejlesztése az EIB hitelei mellett 2002-ben a Bizottság az EU oldalán 35 millió eurót, a csatlakozó országok határtérségei számára 2003-ban 15 millió euró többlet forrást biztosított.
3. Kis-és középvállalatok együttműködésének támogatása kiemelt területe az akcióprogramnak, ami azt szolgálja, hogy a határon jobb gazdasági együttműködés valósuljon meg a vállalkozók körében, és az EU partnerek küldetést vállaljanak tapasztalataik átadásával. Kísérleti projektek indításával az Európai Parlament kezdeményezésére 2001-ben 10 millió eurót, a 2002. évre 5 millió euró többlet forrást juttattak e területnek.
4. Az Interreg és a Phare CBC programok jobb koordinációjára van szükség a csatlakozás várható hatásaival szemben is. Az Interregen belül 20 millió euróval támogatják az együttműködést és a hálózatfejlesztést.
5. A határmenti mezőgazdaság fejlesztése is szerepel a Bizottság által speciálisan támogatott területek között, a szerkezetváltás elősegítése, és a határon átnyúló termelők közötti együttműködés támogatásával.
6. A 2003-2006. közötti időszakban 10 millió euróval az emberek közötti közvetlen kapcsolatok fejlesztését, ifjúsági csereprogramokat, kulturális programokat támogatnak

Az akcióterv mellett a Bizottság állandóan hangsúlyozza a már biztosított források jobb felhasználását, és az érdekelt felek hatékonyabb koordinációját. Az Interreg és a Phare

⁵⁹ Az adatok az előbb jelölt dokumentumból származnak.

CBC jobb harmonizálása érdekében az elkövetkező időszakban a Bizottság a "területiség elvét" rugalmasabban kezeli. A Bizottság által felkért munkacsoport folyamatosan figyelemmel kíséri az új intézkedések megvalósulását.

A Bizottság külön kiemelte annak fontosságát, hogy tájékoztatni kell az embereket a csatlakozás hatásairól, a kommunikációt hatékonyabbá kell tenni a **csatlakozás megértése** érdekében, különösen a határrégiókban. Az új intézkedések viszonylag jelentős többletforráshoz juttatják az EU és a csatlakozó országok határán lévő térségeket. A **speciális intézkedések hasznosulása**, az akcióterv várható eredménye azonban kérdéseket vet fel, különösen az EU alapok eddigi felhasználásának hatékonyságát ismerve. Nem lehet megkerülni azt a problémát sem, ami a két oldal aránytalan támogatása miatt ütközik ki, és akkor még a csatlakozó országok többi határrégiójának sorsáról nincs is szó.

IV. FEJEZET

RÉGIÓK A MAGYAR HATÁRON

A regionalizáció nyugati és keleti iránya

Az eurorégiók kérdését hazánkban sem lehet a regionális folyamatoktól, a határok jellegétől és a külpolitikától függetlenül tárgyalni. Országunkban nagy a területi szereplők nemzetközi aktivitása, szép számmal találunk eurorégiókat az ország szinte minden határszakaszán. Vajon az eurorégiók divatját éljük, vagy élünk azokkal a támogatási lehetőségekkel, amelyeket az EU biztosít? Erre még nem lehet érdemben válaszolni, hisz az eurorégiók alig pár évet tudhatnak maguk mögött. A kérdés vizsgálatánál nem lehet eltekinteni a szomszédos országokban élő magyar etnikai csoportoktól. Ez a tény egyik fő motívuma az együttműködésnek, de egyben a legérzékenyebb politikai tényezője is, ami sokkal inkább korlátozó tényezőként lép fel, ha a központi hatalom nem az együttélés formáját látja a határokon kialakuló kapcsolatokban, hanem rossz beidegződés alapján az állam politikai törekvéseit félti. Ebben a fejezetben összefoglalom azokat a legfőbb változásokat, amelyek az eurorégiók kialakulására közvetlenül, vagy közvetetten hatottak a magyar határok mentén.

1. Regionális folyamatok Magyarországon

1.1. A térszerkezet egyenlőtlenségei

A regionális politika kérdései Magyarországon is a figyelem középpontjába kerültek az 1990-es évek közepén. A tudomány berkeiben már hosszú idő óta foglalkoznak a regionalizmus, a térszerkezet, területfejlesztés tanulmányozásával. A régiók kérdése a szélesebb közvélemény elé hazánkban az Európai Unió csatlakozás felkészülési időszakában került.

A **rendszerelváltás előtt** a területfejlesztési politika (regionális politika) nem volt kiemelt állami funkció. A **területfejlesztést** gazdaságfejlesztésnek tekintették, ami központosított gazdasági és politikai rendszerben működött, és az **ágazati elvnek** volt meghatározó szerepe. Így a területfejlesztésben érintett területi szervek - a megyék, a települések tanácsai - nem igazán kaptak lehetőséget helyzetük megváltoztatására. A gazdaságfejlesztés egészének működése - bár a centrum, a főváros javára kiemelkedően

egyenlőtlen erőforrás-koncentráció mellett - a **területi kiegyenlítődés irányába hatott.** (Horváth Gyula 1998)

A 1990-es években a **térszerkezet alakulására** a regionális folyamatokat meghatározó általános tendenciák mellett - globalizáció, regionális nemzetközi integráció hatása - Magyarországon elemei erővel hatott a **rendszerváltás**. Az elmúlt évtized gyökeres politikai, gazdasági és társadalmi változásai markánsan átalakították az ország területi szerkezetét. A demokratikus politikai rendszer kialakítása és a piacgazdaságra való áttérés határozta meg a területfejlesztés főbb kereteit. A politikai változás az önkormányzatok, autonóm szereplők megjelenését segítette elő. Bár a területfejlesztésben a központi állam szerepe még mindig meghatározó, a **decentralizáció** jegyében a **szubállami szereplők**, elsősorban a települési önkormányzatok is jogosítványokat kaptak, és egyre fontosabb feladatokat látnak el ezen a területen. Az állami szereplők mellett a civil szervezetek és a lakosság is fontos tényező lett a terület jövőjét meghatározó terveknek.

Adott terület fejlődése alapvetően **gazdasági erőforrásoktól** függ. A piacgazdaságban a gazdaság szereplőinek döntését nem a központi akarat határozza meg, tevékenységüket, döntéseiket az üzleti érdek és a profit motiválja. A centralizált gazdaság-irányítási rendszerről a piacgazdaságra való átállás mély válság, felhalmozott hatalmas államadósság és a gazdaság szerkezetének gyökeres megváltozása közepette ment végbe. A változás áthatotta a gazdaság ágazati szerkezetét, a tulajdonosi és szervezeti struktúrát, ami a privatizáció folyamatában rövid idő alatt zajlott le⁶⁰. A gazdaság strukturális átalakulása - ebben jelentős szerepe volt a külföldi tőkének - gyökeresen megváltoztatta Magyarország térszerkezetét. A korábban **viszonylag homogén** területi szerkezetet nagy egyenlőtlenségeket mutat mind a lakosság életszínvonalában, mind az adott terület gazdaság fejlődési lehetőségeiben, infrastruktúrájának fejlettségében. Budapest túlsúlya megmaradt, és e mellett az ország területe **kettészakadt**. (Süli Zakar). Bár csak a jelenségek és a leegyszerűsítés szintjén fogadhatjuk el ezt a megállapítást, a megváltozott helyzet lényegét mégis kifejezi ez a minősítés. A főváros alapvető gazdasági mutatóit tekintve jóval meghaladja az országos átlagot. Az évezredfordulón, 2000-ben Budapesten állították elő a GDP 35%-át, az egy főre jutó GDP valamivel több mint kétszerese az országos átlagnak. Ez utóbbi mutatót figyelembe véve Közép-

Magyarország, a Nyugat-Dunántúli, valamint a Közép-Dunántúli Régió meghaladja az átlagos országos szintet, míg a többi régió, így a Dél-Dunántúli, a Dél-Alföldi, az Észak-Magyarországi, az Észak-Alföldi Régió alatta marad az országos szintnek, ez utóbbi két régió 35%-kal marad el az országos egy főre jutó GDP mutatójától.⁶¹ A háztartások egy főre jutó bruttó átlagos jövedelme 517 ezer forint volt Magyarországon 2000-ben, Budapesten 657 ezer, a régiók közül a legmagasabb jövedelmet a Közép-Magyarországi Régióban mutatnak az adatok, 605 ezer forintot, a legalacsonyabb egy főre jutó bruttó jövedelem, 443 ezer forint az Észak-Alföldi Régióban lévő háztartásokban mutatkozott.⁶² A **határvonal** azonban nem a Duna mentén húzódik, hanem **az alkalmazkodásra képes és a válságos térségek** között, amelyek megtalálhatók a Duna jobb és a bal partján is. (Enyedi 1996) (Magyarország megyei és statisztikai tervezési régiói a **Melléklet 4. térképén** láthatók.) Igaz, a Dunántúl nyugati és északi része mutatja a legnagyobb fejlődési ütemet (Győr-Moson-Sopron és Vas megye, valamint Fejér megye, de Somogy megye fejlődése lelassult, és a Dél-Dunántúlon is vannak válságos területek. Észak-Magyarországon és az Észak-Alföldön találjuk az elmaradottabb megyéket - Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén megye -, amelyekben magas a munkanélküliség és hiányzik a fejlődéshez szükséges tőke is. Az Alföld egyes részei, nagyvárosai és annak vonzáskörzetei azonban perspektivikusan fejlődnek. Az egyenlőtlenség alapjai már az államszocializmus időszakában érlelődtek, de az erős állami elvonó és támogató politika elfedte a válság veszteségeit és fejlődésre képes alanyait. A külföldi tőke dinamizálta a gyors váltásra, alkalmazkodásra képes területeket, a nehézipar egykori fellegetvái súlyos, elhúzódo válság foglyai lettek, és ahol nem volt megfelelő infrastruktúra és képzett munkaerő, ott elmaradt a külföldi tőke is. A magyar **ipart** sújtó válság erős területi koncentrációt mutatott, a **mezőgazdaság** hanyatlása viszont érintette az ország egész területét. A területi egyenlőtlenségeket és azok változását megyei és kistérségi adatokkal jobban be lehet mutatni, de tanulmányomnak e pontja Magyarország területi egyenlőtlenségeinek csak általános bemutatását, és nem mély elemzését szolgálja. A területi különbségek szemlélteti az egy főre jutó GDP alapján régióként és megyéenként a **Melléklet 5. és 6. térképe**.

⁶⁰ Éva Ehrlich - Gábor Révész (2000): Coming in from the Cold. A piacgazdaság kialakulását kísérő társadalmi-gazdasági változások átfogó elemzése található meg a jelzett tanulmányban.

⁶¹ Az adatok a Magyar Régiók zsebkönyve, 2001. című jelzet kiadványból származik, 16.p. és 6.p. adatait felhasználva.

⁶² Az adatok a Magyar Régiók zsebkönyve, 2001. című jelzet kiadványból származnak, 52. p.

A 1990-es években a **területfejlesztési politikában** elsősorban a **válság** kezelése került előtérbe, így a közvetlen források nagy részét a válságövezet és a vidék megsegítésére használták fel. Ezek a források azonban a GDP-nek alig 0,5 %-át tették ki éves szinten. A közvetlen támogatás mellett sokféle céllal lehetett igénybe venni támogatást, ami több tárca között oszlott meg, a rendszer nem volt koordinált és átlátható, így a területfejlesztésre fordított összes forrást csak közelítőleg lehet meghatározni.

Egy adott terület erőforrásai meghatározó jelentőséggel bírnak a gazdasági versenyben, de **más tényezők** is előidéznak **egyenlőtlenségeket**. Többek között a terület **fölrajzi fekvése** és távolsága a centrumtól. Magyarországon a **határmenti térségek** nem kaptak megfelelő figyelmet, a korábbi politikai rendszer nem figyelt rájuk, ezért ezek a területek - a nyugati határrész kivételével - periferizálódtak. A gazdaság elmaradottsága egymásra utalja a határszéleket, a helyzet megoldására eurorégiókat alakítottak ki a periférikus területeken is, az együttműködés perspektívája szempontjából azonban megválaszolandó az a kérdés, hogy a központoktól és a külföldi tőke érdeklődésétől távol eső területek képesek-e újszerű szervezeti keretben, alapvetően EU forrásra támaszkodva területfejlesztésre. A kistérségek gazdasági fejlettségének különbségeit a **Melléklet 7. térképe** mutatja.

Az **ezredfordulón az ország területe** gazdasági teljesítmény és fejlődési potenciál szempontjából erősen **tagolt**. A piacgazdaságra való átmenet folyamata lényegében befejeződött Magyarországon. A területi egyenlőtlenségek differenciáltabbak, a különbségek termelésben, jövedelemben nagyobbak, mint egy negyed századdal korábban voltak. A **területi különbségeket és azok időbeni változását** jól illusztrálja a **Melléklet 9. és 10. térképei** mutatják, ami Nemes Nagy József tanulmánya alapján készült.

A piacgazdaság versenytényezői azoknak a területeknek kedveztek, amelyek gyorsabban alkalmazkodtak, képesek voltak új tevékenységek és szervezetek befogadására. A gazdasági válság elhúzódó hatásai még tíz év után is jelen vannak bizonyos térségekben, aminek kezelése még sok problémával szembesíti a területfejlesztésért felelős intézményeket.

1.2. A regionális politika megjelenése

Magyarországon a területfejlesztésnek volt **bizonyos gyakorlata**, intézményei és eszközei léteztek az államszocializmus időszakában is, az adott rendszer korlátai között. A rendszerváltáskor mérvadó politikai körökben ez részben hátrányt jelentett - mivel a tervezést valamiféle elavult képződményének tekintették -, részben pedig előnyös volt a megszerzett tapasztalat a kialakult gazdasági válság kezeléséhez. (Horváth Gyula 1998, 2001) A kutatók elemezték a korábbi területfejlesztési politika eredménytelenségeinek okait, és **új regionális politika** kialakítása mellett protestáltak. Az érvek sorában felhívták a figyelmet a piacgazdaság egyenlőtlenséget előidéző hatásaira és azok kezelésének (pl. állami beavatkozás) módjaira, az innováció terjedését segítő állami feladatokra, és a későbbiek során hazánkban az Európai Unióhoz történő csatlakozásból adódó regionális politika követelményeire.

Magyarországon a regionális politika a **gazdaság válsága és az EU-hoz való csatlakozás** felkészülése jegyében alakult ki az elmúlt tíz évben. Fejlődése, pozitív vonásai ellenére még ma sem beszélhetünk teljesen kész rendszerről. A rendszert építő elemek fokozatosan alakulnak ki. Ebben a folyamatban meghatározó jelentőséggel bírt az **önkormányzatok szerepének** felértékelődése a 1990-es évek elején. (Önkormányzatokról szóló törvény) Az évtized első felében a Területfejlesztési Alap szolgáltatta a finanszírozás forrásait, amit elsődlegesen a válságtérsegek kezelésére használtak fel. A területfejlesztés fő feladatait a kormány látta el, az ezt szolgáló politika azonban nem volt koordinált, átlátható, annak ellenére, hogy törvény rendelkezett az önkormányzatok címzett és céltámogatásáról. (1992. évi LXXXIX. tv.)

A regionális politika komplex rendszerének kialakításában jelentős **fordulatnak** tekinthető a **területfejlesztésről és területrendezésről** szóló 1996. évi XXI. **törvény**. A kerettörvény meghatározza a területfejlesztés céljait, szereplőit, feladat-és hatásköröket, eszközöket és szervezeteket. Megalkotásában és filozófiájában érvényesültek az **európai regionális politikai alapelvei**. A közép-európai országok között elsőként jött létre EU-kompatibilis rendszer a regionális politikában, amit maga a Közösség is elismert.

A törvény főbb **céljai**:

- az ország valamennyi térségében a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése,

- az ország térségei és települései közötti különbségek mérséklése és további válságtérületek kialakulásának megakadályozása,
- harmonikus fejlődés elősegítése az ország térszerkezetében és település-rendszerében,
- nemzeti és térségi identitástudat megtartása és erősítése.

A dolgozat témája szempontjából utalnék arra, hogy **a törvény** a területfejlesztés feladatai között kiemeli, a **határmenti térségekkel** kapcsolatos teendők fontosságát is (1996. évi XXI. törvény 3.§ (1) c pont). A törvény **alapfogalmai** között meghatározza, hogy a területrendezésbe beletartozik "a nemzetközi együttműködés és szerveződés keretében az európai és határmenti területrendezési tevékenység összehangolása" is. (5.§ bd pont). A kiemelt térségek között megnevezi a határmenti térséget is (5.§ f pont), és külön meghatározza a hátrányos helyzetű határmenti térségeket: "azon települések összessége, melyek fejlődését, működését a határhoz való kötődése egyoldalúan meghatározza és kedvezőtlenül befolyásolja." (5.§ s pont) A törvény hatályba lépése után megszülettek a **végrehajtást** biztosító kormányrendeletek, és országgyűlési **határozatok** (többek között a kedvezményezett területek besorolásáról szóló 30/1997.(IV.18) OGY, Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 35/1998.(III.20.) OGY).

A magyar regionális politika elemzői és gyakorlati szakemberi mégsem voltak teljesen optimisták a törvény elfogadása után. Aggodalmuknak valós alapjai voltak, és vannak a mai napig is, különösen a **decentralizáció és a régiók** működését illetően. A törvény lehetővé tette a megyei fejlesztési tanácsoknak, hogy adott célok érdekében maguk alakítsanak ki régiókat (alulról jövő régió-szerveződés), amihez Phare támogatást is igénybe vehettek. A régiók és regionális fejlesztési tanácsok működése ily módon azonban nem érte el a kívánt szintet, voltak olyan megyék amelyek több "régióhoz" is tartoztak, és olyanok is akadtak, amelyek egyik szerveződéshez sem társultak. A törvény által meghatározott keretben az intézmények nem működtek az elvárásoknak megfelelően, és a kialakuló rendszer nem lett volna képes az EU Strukturális Alapjainak fogadására. Közismert, hogy a Közösségi Alapok pályázásánál egy konzisztens intézményrendszer szükséges, amiben kiemelt szerepe van a régióknak (NUTS II szint). Rövid idő alatt világossá vált, hogy a törvény szándéka ellenére nem sikerült a régiók (ami a magyar közigazgatási rendszerből eddig teljesen hiányzott) működését

biztosítani. A tervezési-statisztikai régiók rendszerét az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 35/1998. (III.20) országgyűlési határozat rögzítette. Három évvel a területfejlesztési **törvény** elfogadása után sorkerült annak **módosítására**, az 1999. évi XCII. törvény elfogadásával, ami megerősítette a megnevezett régiókat és az azokat alkotó megyéket is. A módosítás általános indoklása kiemeli a régiók és a regionális fejlesztési tanácsok szerepét, és törvényi változások jelentős része ehhez az intézményi elemhez kapcsolódik.

Az **EU-hoz** való csatlakozás a **regionális fejlesztés** számára új lehetőséget jelent, de a Strukturális és Kohéziós Alapok elnyerésének feltételei vannak. A közösségi források hasznosításához a területfejlesztési és tervezési rendszert az **EU programozási** eljárását figyelembe véve kell kialakítani és működtetni. Az Országos Területfejlesztési Konceptió alapján a Nemzeti Fejlesztési Tervben meg kell határozni az ország területfejlesztési stratégiai feladatait. Ezek megvalósítását az országos, regionális, megyei és kistérségi programok egymásra épülő területfejlesztési és tervezési rendszere biztosíthatja.

1.3. Intézményrendszer

Az Európai Unió gyakorlatához közelítő regionális politika feltételezi az alapelvek, az eszközrendszer és az intézményrendszer konzisztens összhangját. Ebben a pontban áttekintem a területfejlesztés intézményrendszerét, azokat az új szerveződések, amelyek a területfejlesztésről szóló törvény hatására jöttek létre. A törvény és annak módosítása kialakította a területfejlesztés intézményrendszerét különböző **térségi szinteken**:

- országos
- regionális
- megyei
- kistérségi szinten.

A törvény részletesen leírja az egyes szintekhez tartozó szervek és közreműködők hatáskörét és feladatait. A területfejlesztésben kiemelkedő szerepet szán a fejlesztési tanácsoknak: Országos Terület Fejlesztési Tanács, a regionális fejlesztési tanácsoknak és a megyei fejlesztési tanácsoknak egyaránt. A területfejlesztésben az

intézményrendszer kialakítása minden szinten **új feladatokat** jelentett, mivel előzmény nélküli szervezeteket kellett létrehozni.

Az **országos hatáskörű** szervek és a megyei területi tanácsok részvételével megalakult az Országos Területfejlesztési Tanács, amelynek legfőbb feladata a koordináció és a kormány részére javaslatok kidolgozása. Létrejöttek a területfejlesztés országos háttérintézményei is, pl az Országos Területfejlesztési Központ (OTK). Az OTK feladata a térségi koordinációs feladatok, a megyei és regionális területfejlesztési tanácsok tevékenységének szakmai támogatása, az EU politikájával összhangban lévő fejlesztések, a határmenti együttműködés elősegítése és szervezése.

A **megyei fejlesztési tanácsok** is új intézménynek tekinthetők. A megyei önkormányzatok és a kistérségi területfejlesztési önkormányzati társulások képviselői által az önkormányzatok a területfejlesztés intézményrendszerének részeivé váltak. A helyi önkormányzatok feladata, hogy a helyi településfejlesztési célokat kistérségi programokba, majd a megyei és a regionális programokba integrálják, amelyek a nemzeti fejlesztési program alkotórészeivé válnak. Az EU Strukturális Alapjai a nemzeti tervben megjelenő regionális tervekhez adnak támogatást, ezért nagy jelentőséggel bír a helyi önkormányzatok és társulásaik partneri együttműködése, és közös érdekeik alapján a fejlesztés megtervezése. Így válnak az önkormányzatok és társulásaik a területi fejlesztési politika kialakításának és végrehajtásának aktív szereplőivé.

A legnagyobb publicitást a **régiók**, és azok építését szolgáló **tanácsok** tevékenysége kapta. Ez érthető, mivel a magyar közigazgatási rendszerben a régióknak nem volt hagyománya, erősen centralizált államban ez a szint nem létezik. A hatáskörök megosztásában a régióknak nemcsak az állammal, hanem a megyékkel is osztozniuk kell, az utóbbiak féltik is jogosítványaikat az új szint megjelenésétől. Magyarországon középirányító szintnek a megyék feleltek meg, amelyek komoly történelmi múlttal rendelkeznek, bár határaik az idők során változtak. Magyarországon a régiók kialakítása összefüggésben van az EU támogatási politikájával, a NUTS II. szinthez (régiók)

kapcsolt tér nagyságával, ami a fejlesztés, a jogosultság legfőbb alapja.⁶³ A régiók egyelőre még csak mint **tervezési-statisztikai régiók** léteznek, irányításukat a regionális fejlesztési tanács végzi, aminek kompetenciái a területfejlesztéssel kapcsolatosak. A területfejlesztésről szóló 1996-os törvény szellemében a megyék által kezdeményezett regionális fejlesztési tanácsok alakultak meg, amelyek 1997-ig lefedték az ország egészét. Az önszerveződés azonban nem járt teljes sikerrel, ahogy erre az előző pontban már utaltam. A megyék által kialakított regionális tanácsok csak részben voltak azonosak az Országos Területfejlesztési Konceptióban meghatározott tervezési-statisztikai régiókkal. Ezt az anomáliát korrigálta a területfejlesztési törvény módosítása, hisz az EU követelményeinek megfelelő tervezési-statisztikai régióknak stabil egységgé kell válniuk.

Regionális intézmény nélkül nem működhet maga a régió sem. A **regionális tanácsok** tudják biztosítani azokat a szervezeti kereteket, amelyek lehetővé teszik a programokba foglalt térelemek (természet, társadalom, gazdaság, infrastruktúra) szimbiózisát, széleskörű társadalmi bázison való kialakítását és megvalósulását, azaz elősegítik a térség szereplői (önkormányzatok, gazdasági szereplők, civil szervezetek, lakosság) közötti kapcsolatok integrációját. A regionális tanácsok feladata a megyei kereteket meghaladó fejlesztés, ami alapvetően a gazdaság- és az infrastruktúra fejlesztését foglalja magában.

A **négy szint vertikális** térfelosztást tükröz, de a területfejlesztés koncepciójának kidolgozását és végrehajtását a vertikális láncolatban is a **partnerség** szellemében kell megszervezni, csakúgy mint a **horizontális kapcsolatok** keretében.

Bár az Európai Unió országaiban sem egységes a területfejlesztési és tervezési gyakorlat, a közösségi szintre emelt kohéziós politika sem követel meg uniformizált cél, intézmény-és eszközrendszert, de a forrásokra jogosult országokkal, régiókkal szemben komoly követelményeket támasztanak. A NUTS II szinten működő tervezési-statisztikai régiók tanácsának működését biztosítani kell, beleértve a törvényességi felügyeletet, gazdálkodásuk ellenőrzését, a jogorvoslati lehetőségeket, valamint az ellenőrzést és értékelést is. Az önkormányzatok csak úgy tudnak részt venni a területfejlesztésben, ha

⁶³ Az EU-ban a NUTS rendszerében a területi szintek öt fokozatát különböztetik meg: NUTS I. (nagyregiók), NUTS II. (régiók), NUTS III. (megye), NUTS IV. (kistérség), NUTS V. (település).

a társfinanszírozásból rájuk háruló terheket forrásaikból képesek lesznek fedezni, amihez a jelenleginél decentralizáltabb forráselosztásra lenne szükség.

2. Határok és térségek

Bár határokról többféle értelemben lehet beszélni, ebben a részben a nemzetközi kapcsolatok alakulását és a határ menti térségek fejlődését is befolyásoló **államhatárookra** helyezem a hangsúlyt. Az országokat körülvevő politikai határok szinte soha nem esnek egybe etnikai, vallási, de sokszor még földrajzi határokkal sem. Ha a határok viszonylag **zártak**, akkor képesek egy térség viszonylag homogén etnikai, vallási közösségeit, és földrajzi tereit is megosztani, viszont ha a határok **nyitottak**, szabadabb az országok és a térségek között az átjárás, akkor képesek mindezeket összekapcsolni, és a határos területek integrációját elősegíteni. A politikai határok kijelölése erőviszonyok, nemzetközi egyezmények, ill. békeszerződések kérdései. Az elmúlt évtizedet jellemző politikai és gazdasági liberalizáció erősödése a határok megosztó szerepét csökkentette, de korántsem mondhatjuk azt, hogy nem kell a határok létével számolni napjainkban.

2.1. Zárt határok között

A Magyarországot körülvevő **határok** a II. világháború után, az 1947. február 10-én aláírt **párizsi békeszerződés** szerint alakultak ki, ami lényegében visszaállította a trianoni határokat. A trianoni békeszerződés (1920. június 4.) hatására a történelmi Magyarország kisméretű európai orszaggá vált, amelynek területe csaknem egyharmadra zsugorodott. A békeszerződések a területrendezésékor nem vették figyelembe a nemzeti-etnikai elveket, a demográfiai tényeket, így etnikailag heterogén államok alakultak ki Európa középső részén. Magyarországtól olyan területeket csatoltak el, ahol jelentős volt a magyar lakosság száma, különösen a határvonallal párhuzamos területsávban. A határ így szétszakított családi, rokoni kapcsolatokat, gazdasági, kereskedelmi és infrastrukturális rendszereket, valamint az ipari fejlődés hatására kialakulóban lévő regionális kapcsolatokat. (Süli-Zakar István, Dancs László 2001)

A határoknak a Kárpát-medencében inkább **elválasztó**, mint összekötő szerepe volt a **két világháború között**. A viszonylag zárt határok miatt kialakult helyzet enyhítésére a

kishatárforgalom intézménye kínált megoldást. (Sallai János 2000) Magyarország az 1920-as évek végére a szomszédos államokkal megkötötte a kishatárforgalmat szabályzó kétoldalú egyezményeket. A megállapodások általában 10-15 km-es, a vámhatárral párhuzamosan elterülő sávban határozták meg a kedvezményezett területeket, mellékletben felsorolva az érintett településeket. E terület lakosai bizonyos könnyítésekkel léphették át a határt személyes és gazdasági okokból adódóan is.

Európa kettéosztása, **a II. világháború után** a határok nemcsak a kontinens nyugati és keleti felét zárták el egymástól, hanem a Szovjetunió befolyásolási övezetéhez tartozó országok között **sem volt nyitott a határ**, így annak elválasztó szerepe továbbra is fennmaradt a közép- és kelet-európai térségben is. A kishatárforgalom intézménye a II. világháború után is enyhített a kapcsolatok zártságán. 1945-46-ban Magyarország új megállapodásokat kötött szomszédaival, aminek alapját a korábbi kishatárforgalmi megállapodások adták. Sajnos az 1940-es évek végére kialakult politikai helyzet miatt a kishatárforgalom elvesztette szerepét csaknem minden szomszédos ország viszonylatában.

Az **osztrák határ** volt a legzártabb elválasztó vonal. Magyarországon a határtól az ország belseje felé 15 km-es sávban olyan övezetet létesítettek, ahová engedély nélkül tilos volt a ki-és belépés. A határsáv az 1950-es évek elejétől 1969-ig állt szigorú ellenőrzés alatt, majd utána 2 km széles sávra zsugorodott, ami 1989-ben végleg megszűnt. A határ szigorú ellenőrzése teljesen elzárta a határövezetben élők kapcsolatát, mind a szomszédos Ausztria közvetlen határ menti területeivel, mind az anyaország belsejével. (Szörényiné Dr. Kukorelli Irén 1997)

Az **1960-as évek közepén** a nemzetközi kapcsolatok általános rendezése és a politikai enyhülés közepette újra napirendre kerültek a kishatárforgalom kérdései. Az akkori ötből négy szomszédos állammal kétoldalú megállapodás keretében rendezték a kishatárforgalmat érintő problémákat. Osztrák viszonylatban nem jött létre megállapodás, és jelentős gazdasági hatással csak a jugoszláv határon működött ez az intézmény. A kishatárforgalom szerepét a határmenti kapcsolatokban nem becsüljük le, de a határok megosztó szerepét csak korlátozott mértékben tudta enyhíteni. Az egyezményekben meghatározott sávon kívül eső települések, vonzáskörzetüket veszített

városok fejlődését, az országok és emberek kapcsolatát nagymértékben a határok viszonylag zárt jellege határozta meg.

Az **1989-es politikai fordulat** után úgy tűnt, hogy a kishatárforgalom teljesen elveszti jelentőségét. Magyarország és a környező országok is biztosították állampolgáraiknak a világútlevelet, amivel szinte korlátlan az utazás lehetősége. Így a kapcsolatok liberalizálódtak, ami érvényesült a határterületeken is. A kishatárforgalom kérdése azonban újra előtérbe került, mint egyik megoldási lehetőség a határon túli magyarok helyzetének kezelésére a schengeni kötelezettségek életbe lépése után, pl. Romániában, Jugoszláviában és Ukrajnában.

Magyarország jelenleg **hét országgal** határos tekintettel arra, hogy az elmúlt évtizedben új államok keletkeztek hazánk határai mentén. Bár Közép-Európa föderációja történelmi illúzió marad örökre, a régió országai között a jó szomszédi kapcsolatok kialakítása minden józan politikai erő kötelessége a térség nyugalma és fejlődése érdekében.

2.2. A határok megnyitása

A rendszerváltás fordulóján a határok megnyitását eufória övezte a nyugati határon, és nagy várakozással tekintett az ország a többi határon kialakult új helyzet felé is. Látványos, és a szabadság megható pillanatai voltak, amikor az osztrák határon leomlott a vasfüggöny⁶⁴. A magyar **államhatár őrizetében** nagy változások következtek be. A Határőrség felszámolta a totális határőrizetet, a nyugati és déli határon megszüntette a nyomsávot, határsávot és az elektromos jelzőrendszert. Az 1989-ben megalkotott törvény rendelkezett a **világútlevele**ről. Ausztria és Magyarország között megnőtt a személy- és áruforgalom, ami nem csak a határtérségben érezte hatását. Új határátkelők nyíltak meg, és az infrastruktúra fejlesztése (M1 autópálya, vasút korszerűsítése) segítette a megnövekedett forgalom lebonyolítását.

A határok megnyitása természetesen nemcsak a határtérség számára jelentett kedvezőbb helyzetet, hanem élvezhette azt az egész ország.

A határok megnyitása sok **pozitív változást** von maga után, nemcsak a számokban mérhető forgalom növekedését, hanem a határ két oldalán élők kultúrájának,

gondolkodásának megismerését, a különbségek felfedezését is. A kölcsönös megismerés erősíti a bizalmat és csökkenti az előítéleteket az emberek között. Új kapcsolatok fejlődnek a határtérségben és azon túl is, a hétköznapi diplomácia fokozatosan teret nyer. A szabadabb határoknak azonban vannak **negatív következményei** is, mint pl. a határ menti bűnözés, amit csak szigorúbb ellenőrzés mellett lehet csökkenteni. Az ország déli határa mentén kialakult **háborús események** szigorú határvédelmi intézkedéseket léptettek életbe, ami végső formában a déli országhatár lezárása volt 1992-ben. A jugoszláviai polgárháború alatt nagymértékű **migráció** indult meg hazánk felé. Drámaian nőtt a tiltott határátlépések száma, a helyzet melegágya volt a csempészésnek és a fekete gazdaságnak. A háború következményei - negatív, és pozitív hatása (inkább csak a magán szférában jelent meg) - a magyar határtérségekben és a határhoz közeli városokban (Szeged, Pécs) is erősen éreztették hatásukat.

A nyitottabb határoknak a határtérségben megjelenő kedvező hatásai a **szomszédos országok** politikájától is függött. A szabadabb határok elvileg lehetővé teszik, hogy a határmenti térségek a korábbi hátrányokat előnnyé változtassák, de ennek a **határ csak egyik**, bár igen lényeges feltétele, mint ahogy ezt a következő fejezet esettanulmánya is bizonyítja majd.

Magyarország **EU csatlakozása** után felmerül az a kérdés, hogy miként maradhat fenn a viszonylag egyszerű kapcsolattartás a határon túli magyarok és az anyaország között. Az EU taggá nem váló országok - Románia, Ukrajna, Jugoszlávia és Horvátország-határain a **határtérségek együttműködése** az eurorégiók intézményével ott biztosítottak látszik, amit az EU már most is támogat, a többi esetben azonban a kérdések még nyitva maradnak.

⁶⁴ Az osztrák-magyar határon az osztrák és a magyar külügyminiszter Alois Mock és Horn Gyula 1989. június 27-én "átvágták" a vasfüggönyt.

2.3. A határmenti együttműködés fogalmának értelmezése

A határmenti térség fogalmának meghatározása a határon átnyúló együttműködés vizsgálatához szükséges. A második fejezetben az eurorégiók fogalmának értelmezésekor rámutattam arra, hogy különböző térbeli kiterjedésű szervezetek nevezik magukat eurorégióknak, ha van partnerük a határ másik oldalán. Az EU gyakorlata is okoz egy kisebb fajta értelmezési zavart, mert az Interreg és CBC alapokból támogatott eurorégiók valójában NUTS III. szintnek felelnek meg, azaz a régiónál (NUTS II) kisebb terek együttműködéséről van szó.

A határtérség **földrajzi** megközelítés szerint periféria, ami nem jelent automatikusan gazdasági és politikai leértékelődést a centrumhoz viszonyítva. A terület le-, illetve felértékelődése attól függ, hogy a határ két oldalán milyen politikai akarat nyilvánul meg a kapcsolatok alakítására. (Hardi Tamás 2000)

A határmenti terület a gyakorlatban a kishatárforgalomra vonatkozó **nemzetközi jogi** megállapodásból adódóan a határral párhuzamosan húzódó 10-15 kilométeres sávot is jelentheti.

A határmenti **kapcsolatok térbeli** kiterjedése azonban **különböző** attól függően is, hogy kik válnak a kapcsolatok alanyaivá, aminek közös eleme a határ maga, és a területek közvetlen érintkezése. Ebből a közelítésből határmenti kapcsolatnak számít:

- A határhoz legközelebbi települések közötti együttműködés,
- Kistérségek által kialakított kapcsolatok,
- Az országhatáron szomszédos megyék közötti kapcsolat,
- Államhatárral érintkező régiók térbeli szintje,
- Államhatárral érintkező országok közötti kapcsolat.

Minden esetre a határok létéből adódó közvetlen hatás nemcsak a határhoz legközelebb lévő térséget érinti, hanem annál nagyobb hatósugara van. (Hardi (2000), Golobics) A határmenti együttműködés kutatása is a tér több szintjén történik. A határmenti térségek elemzését meghatározza az is, hogy milyen statisztikai adatok állnak rendelkezésre, és milyen szintű **intézményi kapcsolatok** alakultak ki, ez különösen mérvadó az eurorégiók kutatásánál. Mind a határral megosztott területek gazdasági integrációjának

vizsgálatakor, mind a szervezetek közötti nemzetközi kapcsolatok elemzésénél le kell határolni a vizsgálandó teret, mert látható, hogy a fogalmak pl. eurorégió, sokszor nevükkel ellentétben más kiterjedésű térre vonatkoznak. A határmenti kapcsolatok nemcsak a különböző intézmények együttműködését jelenti, hanem helye van a munkahelyek, a bevásárlás, a családi kapcsolatok dimenzióiban is.

Magyarország megyei közül 14 érintkezik a határral, mindegyiknek van kapcsolata a megyét lezáró országhatárar másik oldalán lévő középszintű közigazgatási szervvel. A magyar határokon kialakult eurorégiókban azonban olyan megyék is tagok, amelyek nem érintkeznek az országhatárral, pl. a Vág-Duna-Ípoly Eurorégió tagjai Veszprém és Fejér megye. Az országhatár körül 53 kistérség van az országban található 150 kistérségből (lásd a Melléklet 7. és 8. térképeit.) Arra vonatkozóan nincs a megyéknek sem adata, hogy közülük melyek alakítottak ki közvetlen kapcsolatot. Ilyen adatszolgáltatásra a kistérségek nem kötelezettek. Hasonló nehézséget okozna számba venni a határ-közel települések testvérvárosi (községi) kapcsolatainak a számát is.

Természetesen a határtérségek szűkebb-tágabb fogalmát meghaladó területi szintek nemzetközi kapcsolatáról is beszélhetünk, mint pl. a több ország közigazgatási egységeit átfogó nagyrégiók.

Magyarországon öröndetesnek mondható, hogy 1990 óta az önkormányzatok élve nagyobb hatáskörükkel⁶⁵, ami kiterjed az önálló nemzetközi kapcsolatok alakítására is, nagyon aktív "diplomáciai" tevékenységet folytatnak, és kapcsolataiknak csak saját pénzügyi helyzetük, és a szomszédos országok politikája szab határt. A határmenti kapcsolatokban kitüntetett figyelem kíséri az **eurorégiók** megalakulását és működést, mint a kapcsolatok új intézményes, az EU által is támogatott formáját.

3. Határmenti régiók

Az 1990-es évek elején Magyarország határai mentén jelentős változások zajlottak le, melynek eredményeként új államok keletkeztek. A korábbi öt állam helyett, ma már **hét**

⁶⁵ A Helyi Önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV.Tv. 1 par. 6 (bek.) c pontja lehetővé teszi helyi és területi önkormányzatoknak a külföldi kapcsolatok létesítését, így határ menti együttműködés megteremtését is.

országgal vagyunk határosak. Északon az önálló szlovák állam, a volt Szovjetunió helyett Ukrajna lett a szomszédunk, keleten Románia, délen Jugoszlávia helyett három, egymással lassan megbékülő országgal vagyunk határosak - Szlovénia, Horvátország és Jugoszlávia-, nyugati határunk mentén Ausztria található.

Dolgozatomnak ebben a pontjában mind a hét határra vonatkozóan áttekintem, hogy a magyar **külpolitika** hogyan segítette a szubállami kapcsolatok fejlődését, különös tekintettel a határmenti régiók együttműködésére az elmúlt tíz évben. A magyar diplomácia három fő törekvése - az euro-atlanti integráció, jó szomszédi viszony, határon túli magyarság érdekeinek védelme - érvényesül a közép-európai térség regionális együttműködési politikájában, amelyek legfőbb célja a térség stabilitásának és biztonságának megőrzése. Magyarország külpolitikai törekvései és a nemzetközi kapcsolatok alakítását biztosító **önkormányzati kompetenciák** megteremtik azt a **két lényeges feltételt**, amelyek szükségesek az alulról jövő kezdeményezés- az állami szint alatti önkormányzati kapcsolatok felvételétől a lakossági együttműködésig - eredményes határmenti megvalósításához.

A magyar eurorégiókat **nem lehet pontosan számba** venni, mivel az alulról jövő kezdeményezéssel szemben egyik főhatóság sem támaszt bejelentési kötelezettséget. Az eurorégiók azonban jó együttműködésre törekszenek a Külügyminisztériummal, hisz kölcsönös érdek, az eurorégiók megjelenése a határon. A Külügyminisztériummal kapcsolatot tartó eurorégiók száma 12. Ebből 6 a szlovák-magyar határon fekszik: a Hármes Duna-vidék, a Vág-Duna-Ipoly, az Ipoly, a Neogradiensis, a Sajó-Rima és a Kassa-Miskolc Eurorégiók. A Kárpátok Eurorégió a szlovák-magyar-ukrán-román határon jött létre együttműködve lengyel partnerrel is. Három eurorégió jegyezteti magát különböző térbeli szinten a román-magyar, illetve a jugoszláv határon, a Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió (nagyrégió), Hajdú-Bihar megye és Bihar megye közötti együttműködés (NUTS III), valamint a Bihar-Bihar Eurorégió, ami kistérségi (NUTS III) együttműködés Biharkeresztes kezdeményezésére jött létre, új szervezetekként. A Duna-Dráva-Száva Eurorégió a horvát-magyar határon jött létre, de a kapcsolat kiterjed Bosznia-Hercegovinára is. Meg kell említeni még a szlovén-magyar-horvát hármes határon lévő Dráva-Mura Eurorégiót. Az osztrák-magyar határon a West-Pannon eurorégió található. Természetesen sok más határmenti kezdeményezésnek is tanúi lehetünk, amelyek megnevezésükben szívesen használják az eurorégió kifejezést.

Ebben az alfejezetben rövid helyzetképet rajzolok arról is, hogy a határmenti együttműködés **milyen gazdasági környezetben** formálódik. Ennek bemutatásához különböző tanulmányok megállapításaira és a mellékletben található térképekre támaszkodom. (Melléklet 4-8. térképek.) A gazdasági helyzetkép felvázolása nem könnyű, különösen itt ütközik ki a határmenti együttműködés értelmezésénél felvetett problémám (2.3. pont). A magyar régió túl nagy tér, hogy érdemben jellemezzük a határmenti gazdaság helyzetét, a kistérség viszont túl kicsi, az un. eurorégiók általában meghaladják ezt a térbeli szintet. A magyar határon létrejött eurorégiók szervezetei különböző térbeli kiterjedést mutatnak, bár a határok létéből adódó sajátos helyzet a peremvidéken (NUTS III szint) mutatkozik a legjobban meg.

3.1. Helyzetkép a szlovák magyar határon

Hazánk leghosszabb határa északon, Szlovákia mentén húzódik 679 km hosszúságban. Magyarország a Szlovák Köztársasággal 1993. január 1-jén, az új állam megalakulásakor felvette a **diplomáciai kapcsolatot**. A két állam közötti együttműködés alapelveit és céljait az **Alapszerződés** határozza meg, amit a két ország 1995. március 19-én kötött a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről. A két ország közötti kölcsönös bizalmatlanságot az alapszerződés sem változtatta meg Mečiar kormányai idején, 1993-1998 között. Mikulas Dzurinda kormányra kerülése, 1998 óta folyamatos a párbeszéd a két ország kapcsolatainak javítása érdekében.

A rendszerváltás kezdete óta a határmenti együttműködés iránt a **közigazgatás különböző** szintjein az önkormányzatok nagy érdeklődést mutatnak a határ mindkét oldalán. Ezen a határon hat, intézményi kereteket is kialakított **eurorégió** működik. Az eurorégiók sok közös vonást, de még több különbséget mutatnak, amit a határmenti felmérések is bizonyítanak.

Dolgozatom **következő fejezetében** a szlovák-magyar határmenti együttműködést mutatom be, amelyek saját empirikus kutatásomon is alapulnak, ezért itt további részletekre nem térek ki.

A szlovák határral szomszédos megyék, kistérségek, de akár régiók **gazdasági helyzetét** is vizsgálva **két különböző fejlettséget** mutató térségeket találunk **a Dunától nyugatra és keletre az északi határunkon**. Az előbbinél Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom megye található, amelyek két régióhoz tartoznak. A megyék, a régiók

gazdaságai is Magyarországon a legfejlettebb, illetve a legdinamikusabban fejlődő területek közé sorolhatók. Ettől a kedvező helyzettől nem mutatnak eltérést a nevezett megyék határon lévő kistérségei sem, amint az jól látható a melléklet IV/7. ábráján. A hat kistérségből öt dinamikusan fejlődő, egy pedig a fejlődő kategóriába tartozó térség. A választó vonalat a Pest megyéhez tartozó Szobi kistérség jelenti, a nem közvetlen szomszédos, nógrád megyei Rétsági kistérséggel együtt, amelyek gazdaságára a felzárkózás jellemző. Pest megye néhány északi kistérsége érdekelt csak közvetlenül a szlovák-magyar kapcsolatok fejlesztésében, a többit a távolság miatt nem érinti közvetlenül az itt kialakítható együttműködés, annak ellenére, hogy a Közép-Magyarországi Régió, egyben Pest megye partnere a Vág-Duna-Ipoly Eurorégióknak. A szlovák határon a Dunától keletre fekvő megyék gazdasága az átlagos magyar fejlettséget kifejező mutatókhoz képest elmaradnak, a legfejletlenebb megyék közé tartoznak. Az itt található kistérségek valói perifériát alkotnak, Nógrád megye, valamint Borsod-Abaúj-Zemplén megye kilenc kistérsége található e határon, amelyek közül három a stagnáló gazdaság jegyeit mutatja, a többi hat pedig kifejezetten a lemaradó kategóriába tartozik.

A gazdasági helyzet különbözősége a szlovák határ nyugati és keleti része között nincs hatással az eurorégiók szervezeteinek kialakítására. Különböző okok miatt, de a kapcsolatok alakítói térségük további fejlődését (nyugati rész), vagy gazdaságuk fellendítését (keleti rész) várják a eurorégiók megalakításától.

3.2. Regionális együttműködés a keleti határon

A magyar-ukrán kapcsolatok

Ukrajna is új szomszédunknak tekinthető, önálló államként 1991-ben alakult meg. A két ország között a határ hossza 137 km. A rendszerváltás óta az országok közötti kapcsolatok rendezettek, amihez hozzájárul a két ország között létrejött **szerződés**. Ukrajna támogatja a magyar külpolitikai törekvéseket, a NATO-, és EU csatlakozásunkat, Magyarország is érdekelt az ukrán külpolitikai célok megvalósításában: az EU-ukrán, a V4-ukrán és a NATO-ukrán kapcsolatok fejlődésében. Az együttműködés egyik kiemelt területe a **határmenti kapcsolatok** fejlesztése. Az ukrán határ mentén, Kárpátalján jelentős magyarság él. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye különböző intézményei jelentős segítséget nyújtanak a Kárpátalján működő magyar intézményeknek, elsősorban iskoláknak. A két ország nemcsak a határmenti kapcsolatok fejlesztésében érdekelt, az együttműködésében nagy

jelentősége van a közlekedés fejlesztésének (Záhony), az árvíz- és belvízvédelemnek. Ukrajnán keresztül vezet az út Oroszország és a keleti térség felé, hazánk pedig Ukrajna számára jelent kapcsolatot Nyugat- és Dél-Európa felé. A térség **gazdasági fejlődésére** kihat, hogy mint **periferikus övezet** a rendszerváltás után nem lett célterülete a külföldi befektetőknek, különösen nem a határszéle, amelyek stagnáló, lemaradó kistérségek. A kapcsolatok fejlődését az infrastruktúra fejletlensége is korlátozza, a magyar befektetőket visszatartja, hogy a fizetési és jogi feltételek még jelenleg is bizonytalanok Ukrajnában.

Ukrajna és Magyarország régiói is részt vesznek a **Kárpátok Eurorégióban** szlovák, lengyel és román partnereikkel együtt. A Kárpátok Eurorégió Interregionális szervezete 1993. február 14-én alakult meg. Az alapító tagok területe összesen 105 ezer km², 11 millió fő él az eurorégióban. Az együttműködésben résztvevő területek országukon belül **periférikus** övezetnek számítanak. Az Osztrák-Magyar Monarchiában területileg egy térséget alkottak, vegyes etnikai összetétellel, ma különböző államokban a centrumtól, a forrásoktól távol eső területek. (Süli-Zakar 1996) Az eurorégió megalakulása alulról az **önkormányzatoktól indult**, létrehozását a központi állami szervek is támogatták (kezdetben Szlovákia és Románia akadályozta önkormányzatai részvételét). Kezdetből fogva jelentős nemzetközi támogatást kapott, többek között a Kelet-Nyugati Tanulmányok Intézete, New-York és az Európa Tanács karolta fel e régió ügyét. Az Eurorégió fő **feladatának** tekinti a térség gazdasági felemelkedését, és a specifikus határmenti helyzetből adódó problémák megoldását. Öt ország régióinak interregionális kapcsolata térben és népességben is meghaladja a NUTS II. szintet. A Kárpátok eurorégió **nem országok feletti képződmény**, hanem olyan keret, amely elősegítheti a határtérségek - szűkebb és tágabb hatókörben - fejlődését.

A magyar-román határ mentén

A határ hossza 453 km, 4 magyar megye határos Romániával. A magyar-román kapcsolatok romániai alakításában mindig nagy szerepet kaptak a belpolitikai szempontok, és az Erdélyben élő magyarság kérdése. A kétoldalú kapcsolatokban rendszeresen a magas szintű találkozók, több rendezetlen ügy - pl. kisebbségek tanügyi kérdése - fejeződött be, de még sok kérdés vár megválaszolásra. A magyar kormány támogatja Románia külpolitikai céljait, a NATO-ba és az EU-ba történő felvételét. A magyar kormányok kiemelt szerepet tulajdonítanak a **gazdasági és a határmenti**

együttműködésnek is. A két ország között létrejött államszerződés⁶⁶ 7. cikkének 2. bekezdése foglalkozik a regionális együttműködés kérdésével. A felek bátorítják a közvetlenül érdekelték részvételét interregionális szervezetekben, a szerződés e pontjában hangsúlyozzák azt is, hogy annak a felek belső jogszabályaival összhangban kell lennie.

A határral érintkező térségek **gazdasága elmaradott**. Nem volt jelentős ipartelepítés nemcsak a határ közvetlen körzetében, hanem annak szélesebb sávjában sem az államszocializmus időszakában, sem a rendszerváltás óta. (Lengyel-Szabó-Végh 1998) A két ország közötti kereskedelmi kapcsolat alacsony szinten áll. A határ mellett lévő megyék külkereskedelmi forgalma sem mutat jobb képet, a térség vállalkozói nem tartanak fenn intenzívebb kapcsolatokat, mint ahogy az általában a magyar-román gazdasági kapcsolatokra jellemző. A **trianoni határok** kialakítása ezen a szakaszon még 80 év után is érezteti hatását. A határmenti városok természetes vonzáskörzetét osztotta meg a határ, és ezek valójában azóta sem rendeződtek át, és nem rendeződhetnek újra természetes vonzáskörzetté.

Ezen a határszakaszon a **nemzetiségeknek**, magyaroknak és románoknak, nagy szerepe van a kapcsolatok alakításában. A délkelet-alföldi megyék nemzetközi kapcsolatainak harmada romániai településsel jött létre. Békés megyében ez a mutató jóval magasabb, az önkormányzatok 60%-ának van kapcsolata romániai településsel, a közvetlen határtérségben ez a mérték még ennél is nagyobb. (Dancs 2001) A magyar települési önkormányzatok romániai kapcsolatának többsége erdélyi településsel jött létre, ami inkább a kulturális, oktatási kapcsolatokat érinti, és kisebb mértékben van gazdasági célja. Az önkormányzati kapcsolatok fejlődése nagymértékben múlik a külső forrásokon, így a Phare támogatáson is, ami összeadódva (közös fejlesztési programok) kedvező feltételeket teremthet az üzleti befektetőknek is. A gazdasági, kulturális, oktatási kapcsolatok mellett nagy szükség van az együttműködésre a környezetvédelem területén, vízügyi és határrendészeti kérdésekben, amelyek országok közötti megállapodást igényelnek, de a végrehajtás a határ mentén történik.

Autópályák, határátkelőhelyek hiánya nehezíti még az együttműködést a magyar-román határszakaszon.

⁶⁶ Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a

A **Duna-Kőrös-Maros Tisza Eurorégió** a Tisza alsó szakaszának nagytérségében alakult ki 1997-ben, a magyar-román-jugoszláv határ által megosztott területek gazdasági kapcsolatainak fejlesztésére, és a régió önkormányzatai közötti együttműködés fellendítésére. Tagjai négy magyar, négy román megye és a Vajdaság. A térség valaha egy regionális egységet képezett, amit a politikai határok három részre szabdaltak. A térség jellemzői: agrár, ipari és poszt-indusztriális társadalmi jellemző vonásokat mutat. Az eurorégió nem válságövezet, az együttműködő országok gazdasági fejlettségéhez helyzetéhez képest perspektivikusan fejlődő régiónak számít. (Pászti Tóth Gyula 1996) Az Eurorégió térbeli kiterjedése 77 243 km², közel 6 millió lakossal, ami jóval nagyobb, mint a határmenti kapcsolatok NUTS III, avagy NUTS II. szintje.

3.3. A regionális együttműködés déli iránya

Magyar-jugoszláv határszakasz

A két ország között húzódó határ 164 km-re zsugorodott, Jugoszlávia önálló államokra való bomlása után. A külpolitikai kapcsolatok alakulásában több töréspont alakult ki az elmúlt tíz évben. A **délszláv háború** megterhelte az együttműködést, a milosevicsi időszakban 1998. nyarától, azt követően az 1999-es koszovói események miatt a demokratikus ellenzék 2000. szeptemberi győzelméig gyakorlatilag szüneteltek a kapcsolatok. A Szerb Demokratikus Ellenzék kormányzása óta a magyar külpolitika mind szövetségi, mind a köztárságok szintjén rendezett kapcsolatok kialakítására törekszik. Jugoszlávia támogatja Magyarország európai integrációs törekvéseit, és partner az ott élő magyar kisebbség helyzetének rendezésében is.

A magyar határnak ezen a szakaszán két megye, Csongrád és Bács-Kiskun megye érintkezik a jugoszláviai Bácska és Bánát területeivel. E határmenti térségek intenzív gazdasági kapcsolatokat alakítottak ki (kishatármenti együttműködés) az államszocializmus időszakában az 1960-as évektől kezdődően, de ennek fejlődését a délszláv háború megtörte. E határszakasznak jelentős szerepe van a két ország közötti közúti és vasúti közlekedésen túl az európai folyosók északi, nyugati és déli irányú megteremtésében.

Magyar-horváth határ

Horvátország 1991-ben nyerte el újra önálló állami létét. A magyar-horvát határ hossza 355 km, ami hosszan a Dráva mentén húzódik. A magyar oldalon Baranya, Somogy és Zala megye érintkezik a határral. E **határszakasz** történelmileg meghatározott **sajátos vonását** - nevezetesen, hogy ennek a szakasznak **800 éves** múltja van, ami a magyar-horvát államközösségen belül közjogi határként funkcionált - a jelenkor időszakában is figyelembe kell venni. (Hajdú Zoltán 1998) A horvát állam függetlenségének kikiáltása után a határmenti együttműködésre rányomta bélyegét a **déli háború** és annak következményei. A Baranya háromszögben a **határ lezárult**, és csak 1996-ban nyílt meg újra. A menekültek ügye súlyos terhet jelentett Magyarországnak, de a különböző népcsoportok befogadása hozzájárult a bizalom erősödéséhez. A határforgalom visszaesett, helyét az illegális kereskedelem vette át. A határmenti kapcsolatok fokozatosan újraélednek, amiben mind a két oldal **gazdaságilag** is érdekelt. A háború előtt intenzív volt a kishatárforgalom, és szoros termelési kooperáció is kialakult a korábbi jugoszláv élelmiszeripar és magyar nyersanyag-szállítók között.

Horvátország a magyar **külpolitikában** 1998 óta felértékelődött és stratégiai partneri viszony keretében megerősödött. Magyarország támogatja szomszédja európai integrációs céljait, és Horvátországnak sincs ellenérdekeltsége a magyar külpolitika törekvéseivel szemben.

A határon átnyúló kapcsolatoknak különböző szintű együttműködési lehetőségei és formái alakultak ki, fejlődésükhöz a két ország rendezett kapcsolataira volt szükség. A magyar közigazgatás állami szint alatti szereplőinek azonban sokkal nagyobb a szabadsága a nemzetközi kapcsolatok alakításában, mint horvát partnereiknek, a különbségek a kapcsolatok eredményeit meghatározzák.

Néhány kérdés megoldása túlmutat a határtérség, sőt a megyék lehetőségein is. Ilyen kérdések pl. Dráva energetikai célú hasznosítása, az Adria kőolajvezeték hasznosítása, vagy a Budapest és Fiume közötti vasúti társaság létrehozása.

A Duna-Dráva-Száva Eurorégió 1998-ban alakult meg, három országban található tagjai sorában van többek között a Baranya megyei Önkormányzat, Horvátországból

Eszék-Baranyai megye és Bosznia Hercegovinából Tuzla-Drina Kanton. Középszintű területi önkormányzatok (megye), azok székhelyei - Pécs, Eszék, Tuzla -, és térségi gazdasági kamarák az Eurorégió alapító tagjai. Az Eurorégió **fő céljai** gazdaságfejlesztési programok kidolgozása, a közös területet összekötő infrastruktúra fejlesztése, logisztikai és turisztikai projektek megvalósítása. A nevezett eurorégió együttműködése a határon átnyúló (transznacionális) és határmenti (interregionális) együttműködés példája is.

A szlovén-magyar-horvát **hármás határon** alakult meg a **Dráva-Mura Eurorégió**, amit 9 városi önkormányzat hozott létre. Az együttműködés legfontosabb feladata a közlekedés fejlesztése, a régión áthaló Pán-európai folyosó kialakítása.

Magyar-szlovén határ

Szlovénia 1991-ben vált **önálló állammá**, korábban Jugoszlávia legfejlettebb tagköztársasága volt. A határ hossza 102 km, két magyar megye, Vas és Zala határos Szlovéniával.

A magyar-szlovén kapcsolatokat - általános értékelés szerint - **nem terhelik problémák**. Magyarország támogatja Szlovénia euro-atlanti integrációs törekvéseit, és szomszédunk elfogadja a magyar integrációs, regionális politikára vonatkozó és a határon túli magyar kisebbség védelmére irányuló törekvéseinket. A felmerülő **kisebbségi** ügyek megoldására mindkét fél elkötelezett.

A két ország együttműködik a V. Pán-Európai közlekedési folyosó létrehozásában. Murszombat-Zalalövő vasútvonal, és a Budapest-Trieszt autópálya kiépítése vélhetően hozzájárul nemcsak a két ország, de a közvetlen határtérségben élők kapcsolatainak a fejlesztéséhez is. Elemzések szerint a **határtérségekben** nem alakult ki olyan kapcsolat a korábbi rendszer évtizedeiben, mint amit a lehetőségek megengedtek volna. (Csapó Tamás) A kapcsolatok hiányát magyarázza, hogy ez a terület Szlovéniában hagyományos agrárgazdaságokat ölel fel, és az infrastruktúra fejletlensége is akadályozta eddig a gazdasági és a civil kapcsolatok fejlődését.

3.4. A regionális partnerség nyugati iránya

Az osztrák-magyar határ 356 km hosszan húzódik a két ország között. A határ 1989-ig nemcsak országokat, hanem rendszereket választott el egymástól. Az osztrák határ funkciója szerint ma sem csak két országot választ el egymástól, hanem mint **az EU**

keleti határa "schengeni határ" is egyben. Ausztria a magyar külpolitika mindhárom prioritása szempontjából kiemelt partner. A "schengeni határ" nem akadályozza a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztését, ami egyébként a határőrizet szigorúsága ellenére nem a rendszerváltással kezdődött. A hivatalos kapcsolatok (akkori tanácsok szintjén) felvétele a 60-as évekig visszavezethető. A **kapcsolatok alapját** az a történelmi tény határozza meg, hogy a Trianoni Békeszerződés itt is összetartozó területet osztott meg. Az a **sajátos helyzet** alakult ki, hogy a határmenti városok Magyarország területén maradtak, így a szomszédos Burgenland városhiányos térséggé vált, ami részben magyarázza periférikus helyzetét. Burgenland gazdasági szerkezete alapvetően agrár jellegű. Ezzel ellentétben az osztrák határral érintkező két megye hazánk legfejlettebb területének tekinthető, gyorsan átálltak a piacgazdaságra, vállalkozási aktivitásuk magas, és a befektetők képzett munkaerőre építhetik vállalkozásukat. A határmenti kapcsolatok sajátos vonását fent bemutatott sajátosságok határozzák meg. (Rechnitzer 1997)

Az osztrák határon elterülő **magyar megyék gazdaságában** fontos szerepe van a **külföldi tőkének**, közte az ausztriai befektetéseknek is. Közismert, hogy a külföldi tőke területi allokációja erős koncentrációt mutat a főváros és agglomerációjában, valamint az osztrák (és szlovén) határ mentén. A nyugati határzónába a külföldi tőke intenzív beáramlását több tényező alapozta meg: már a rendszerváltozás előtt jó együttműködés alakult ki külföldi vállalkozókkal (akkor még többségében az osztrák tőkével); a két megye, Győr-Sopron és Vas megye, magasan fejlett gazdaságára és közlekedési infrastruktúrája kínált kedvező üzleti légkört, a határ közelsége; a munkaerő képzettsége, és az EU támogatási alapjai is mind hozzájárultak a magas arányú külföldi befektetésekhez. Jelentősebb külföldi vállalatok inkább **városokban települtek**, így a határtérség (kistérségi szintű együttműködés) gazdasági kapcsolatait nem a közvetlen külföldi beruházások határozzák meg. A **határtérségben** lévő települések abból kovácsolhatnak előnyt, hogy magyar oldalról a **munkaerő legálisan átjárhat dolgozni**, bár a fekete munka is jelen van, míg az osztrákok a magyar ingatlanok és termőföldek megvásárlásában, és magas színvonalú szolgáltatások igénybevételeiben érdekeltek. A bevásárló turizmus a határhoz közeli városoknak kedvez mind a két oldalon. (Rechnitzer 1997)

A határmenti kapcsolatok fejlődésének új perspektívát adott az **Interreg-Phare CBC** keretében finanszírozott program, és az 1998-ban létrehozott **Nyugat-Pannon Eurorégió**. Három magyar nyugati határ-megye -Győr-Sopron, Vas és Zala a kelet ausztriai Burgenlanddal együtt alkotja az eurorégiót, amelynek lakossága 1,3 millió fő.

A politikai rendszer változása kedvező feltételt teremtett a határok menti kapcsolatok fejlődéséhez, amit a szomszédos országok politikai céljaik szerint különböző módon támogatnak. Magyarország **nemzetközi⁶⁷** - és **államközi szerződésekkel** is arra törekszik, hogy a határmenti együttműködés nemzetközi jogi keretét biztosítsa az önkormányzatoknak megadott jogok gyakorlásához. A határmenti együttműködésben az **eurorégiók** megalakulása jelentette a **legjelentősebb változást**, ami intézményi keretet ad a stratégiai jellegű regionális politika megvalósításához. Az eurorégiók azonos megnevezésük ellenére sokféle tartalmat hordoznak: az együttműködés térbeli szintje (nagyregiók, régiók, megyei szintű és kistérségi együttműködés), intézményeinek formája és céljai -annak ellenére, hogy általános területfejlesztési, gazdaságfejlesztési célokat határoznak meg a szerződések - különbözőek. Az eurorégiók valóságát az általánostól konkrétabb szinten a szlovák-magyar határon kialakult szervezetekkel szeretném bemutatni.

3.5. A határmenti kapcsolatok sajátos vonásai

Az előző pontokban jellemeztem az egyes határszakasz fő vonásait, összefoglalásként szeretnénk néhány megállapítást tenni a magyar határmenti kapcsolatok jellemző vonásairól. Az 1989-ben bekövetkezett rendszerváltást **fordulópontnak** tekintem a határmenti térségek nemzetközi együttműködésében, még akkor is, ha a kapcsolatok nem mindig alakultak kedvezően minden határszakaszon az elmúlt évtizedben. A határmenti kapcsolatok számának növekedése, különböző formái és intézményesülése arra enged következtetni, hogy Közép-Európa e térségében is a határmenti együttműködés pozitív szerepet játszik az országok közötti kapcsolatok stabilizálódásában és a nemzetközi integráció elősegítésében.

A sajátos vonások között számításba kell venni azt tény is, hogy a határ az 1960-as évektől kezdődően már nem volt hermetikusan elzárva, ami kedvezően hatott a

⁶⁷ A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló keretegyezményt Magyarország 1992. április 6-án írt alá, miután 1990-ben az Európa Tanács tagja lett. A keretegyezményt az 1997. évi XXIV. törvény hirdette ki.

határmenti térségek együttműködésére. Magyarország támogatta az ilyen jellegű törekevéseket, és a kapcsolatok fejlesztésében érintett megyék is pozitív magatartást tanúsítottak. Ezzel együtt nem állíthatom, hogy a kapcsolatok folytatódtak, és a kedvező belpolitikai és nemzetközi légkörben az együttműködés különböző formái magasabb szintre emelkedtek volna. Sokszor az előzmények ellenére **a kapcsolatok szinte a nulláról indultak**, ami mint sajátos vonás, Magyarországnak és a térségnek korábbi kényszerű nemzetközi helyzetéből származik.

A határmenti együttműködés területi szereplői új jogosítványokat kaptak, ami Magyarországon az önkormányzati törvény elfogadása óta (1990) nagy önállóságot biztosít a különböző szintű **önkormányzatoknak a nemzetközi kapcsolatok** alakításában. Ezt nemcsak Magyarországon, hanem a szomszédos országokban is fokozatosan biztosította az új, demokratikus közigazgatási rendszer (törvényben garantálva). E vonatkozásban sajátos - átmeneti jellegű - **magyar vonásnak** azt tekintem, hogy az önkormányzatok a kapcsolatok alakításakor **nagyobb hatáskörrel** rendelkeztek, mint szomszédos társaik (pl. szlovák határ, horvát határ). Az együttműködők kompetenciáinak különbözősége kihatott az eurorégió szervezetének létrehozására és működésének kezdeti eredményeire is. Ennek példáját láthatjuk majd a szlovák-magyar eurorégiókat elemző tanulmányban.(V. fejezet)

A magyarországi határtérségek vizsgálatánál több szerző is kiemeli a **trianoni békeszerződés negatív hatásait**. (Tóth József 1996, Süli-Zakar, Dancs 2001) Közismert, hogy az első világháborút lezáró szerződés az új államhatárok kialakításakor nem vette figyelembe az etnikai kérdéseket, kulturális és gazdasági kapcsolatokat, és kettészakította az ipari fejlődés hatására kialakult régiókat és vonzáskörzeteket. Máig tartó hatását a **térszerkezet lassan változó elemével**, a településszerkezettel, és a dezintegrált városi vonzáskörzetekkel lehet magyarázni, amit utána nem pótolta más természetes kapcsolatrendszer (sok más tényező mellett).

A Magyarország belső határai mentén lévő területek **gazdasági fejlettsége heterogén** képet mutat, az együttműködés feltételei markánsan különböznek az észak-keleti és keleti, valamint a déli, a nyugati és észak-nyugati határszáron. Az előzőknél a gazdaság fejlettségét illetően **periférikus övezetek** jellemzik a határ mindkét oldalát, ami a magyar térségekben tükröződik a gazdaság kedvezőtlen ágazati szerkezetében, a tőke

hiányában, az elvándorlásban, a falvak elöregedésében, és sajátos tudati tényezőkben is. (Süli-Zakar 2001) Az utóbbi határszakaszokon gazdaságilag fejlettebb területek együttműködéséről van szó, ami a nyugati határszélen azzal a sajátossággal is rendelkezik, hogy a gazdaság szerkezetének bizonyos elemei a magyar oldalon fejlettebbek (**dinamikus perem**). Ennek ellenére paradoxnak tűnik az a helyzet, hogy a **nyugati irányú regionális** kapcsolatban a magyar **térség befogadó**, új technika, innováció, menedzsment stb. ismeretek iránt fogékony és alkalmazkodó, a **keleti irányú regionális** partnerségben a hazai résztvevők **átadó**, technikai, szervezési stb. ismereteket közvetítő együttműködők. Az **eurorégiók fejlődésének esélyeit** növeli, ha a térségek nem periferikus övezetek (Enyedi 1996). E megállapítással teljesen egyetértve, szeretném remélni, hogy azoknak az eurorégióknak is lesznek perspektívái, amelyek együttműködésében nem a verseny, hanem a komplementer elemek a meghatározóak.

A **határtérségek fejlesztésének még ma sincs igazán szószólója**. A tőke telephelyválasztása profitérdekektől függ, a területfejlesztés döntési központjai - bár már sokkal közelebb vannak a határtérséghez (régió tanácsok, megyei tanácsok) - jelentős fejlesztési források fölött még nem rendelkeznek, és így e térségek nem remélhetnek jelentősebb forrásokat gazdaságuk elmaradottságának enyhítésére különböző támogatásból sem. Az **EU alapokat** alapvetően kiegészítő forrásként lehet számításba venni, ha a terület rendelkezik fejlesztési stratégiával és saját forrásokkal.

A szomszédos országokban még ma is jelentős **magyar kisebbség** él. A határmenti térségek együttműködésében tagadhatatlanul szerepe van a magyar-magyar kapcsolatoknak, amit a status-quo féltése miatt a szomszédos országok nem mindig néznek jó szemmel. A határon túli magyar kisebbség helyzete a magyar és szomszédos országok kapcsolatában alapvető kérdésnek számít, amelynek problémái hatással vannak az eurorégiók helyzetére is. A magyar határon alakuló eurorégiók **sajátos** vonásának tekinthető az etnikai elem. **Települések közötti, kistérségi kapcsolatokban domináns** a magyar-magyar elem, tekintettel arra, hogy a határon túli kisebbség a határokkal párhuzamosan erős területi koncentrációban él. Ezek a kapcsolatok az önkormányzatok együttműködésén alapulnak, alapvetően **kulturális, oktatási, sport** területeket érintenek, és csak kismértékben vállalnak fel gazdasági célokat. Az **eurorégiók funkciója** gazdaság- és területfejlesztés, ami alapvetően különbözik az

előző céloktól. Az eurorégiók **rendeltetésének** - a történelmi megbékélés és a határtérségek gazdasági integrációja - minden józan politikai erő tudatában van, és ennek alapján támogatja az új szervezeteket. Az eurorégiók területi kiterjedése miatt az etnikai elem dominanciája már nem kimutatható, a lakosság etnikailag heterogén (NUTS II és NUTS III szinten is).

Magyarország számára **alapvető nemzeti érdek a jószomszédi kapcsolatok** kialakítása a szomszédos országokkal, és ennek szellemében a határainkon túl élő magyar kisebbséggel. Az eurorégiók épülve az önkormányzatok nagyfokú kezdeményezésére - amelyek sajátos érdekeiket pontosan meg tudják fogalmazni - jól szolgálhatják a határmenti területek fejlődését, még abban az esetben is, ha a periferikus helyzetből kell megtalálni a kivezető utat.

4. Phare CBC programok Magyarországon

4.1. Célok, területek és források

A határmenti kapcsolatok fejlődésének lehetőségét kínálta Magyarországon is a Phare CBC kerete, amit az EU Bizottság 1994-ben fogadott el a Phare keretén belül. Magyarország 1995-től részese ennek a programnak, attól az évtől kezdve, amikor Ausztria az EU tagjává vált⁶⁸. A Phare CBC rendeletnek megfelelően először csak az Ausztriával határos megyék - Győr-Sopron-Moson, Vas megye - lehettek a források célterületei⁶⁹, illetve Zala megye. A CBC programok finanszírozása fokozatosan kiterjedt Magyarország több határterületére is, de még ma sem kaphat támogatás mindegyik határszakaszunk.

A CBC keretében támogatott határon átnyúló együttműködés:

- Ausztria-Magyarország program, 1995-től
- Szlovénia-Ausztria-Magyarország közötti háromoldalú együttműködés, 1995,1996.
- Szlovákia-Ausztria-Magyarország közös határtérségeinek háromoldalú együttműködése, 1995,1996.
- Románia-Magyarország program 1996-tól,
- Szlovákia-Magyarország határterületeinek együttműködése 1999-től,

⁶⁸ A Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Köztársaság Kormánya 1995. július 7-én Szándéknyilatkozatot hagytak jóvá az EU Phare CBC és Interreg programok közös végrehajtására.

- Szlovénia-Magyarország program, 2000-től.

Az ukrán és horvát határokon próbaprogramokat indulnak, és tervek szerint az együttműködés támogatása kiterjedhet a szerb határra is. Ezzel Magyarország minden határszakasza forrásokhoz juthatna az EU támogatásából. Itt jegyezném meg, hogy a határmenti - együttműködés Credo⁷⁰ forrásaiból is részesültek programok, a román, ukrán, szlovák és szlovén határon 1997. és 2000. között. A határmenti együttműködést támogató programokba Magyarországon az államhatárral érintkező megyék mind bekapcsolódtak, a 19 NUTS III szintű megye közül 16 vesz részt ilyen programokban. A fejlesztések hatása ennél kisebb és nagyobb sugarú körben is érvényesült, hisz a határmenti kistérségek is éltek a támogatás lehetőségeivel, alulról építkező programjaikkal saját területük problémáinak megoldására szövetkeztek. A CBC infrastrukturális fejlesztései pedig túlmutatnak a megyehatáron, és még a régióként is.

A Phare CBC céljaira, programjaira, szervezeti rendszerére Magyarországon is ugyanazok a Phare, ill. Phare CBC Tanácsi és Bizottsági rendeletek érvényesek, amelyeket a III. fejezetben bemutatam. A végrehajtás is sok hasonlóságot mutat, ezért e pontban a hazai CBC-re vonatkozó megállapításokat szeretném -lehetőségek szerint- konkrétan bemutatni.

A CBC-nek, a Phare programnak megfelelően Magyarország EU tagságra való felkészülését is kell szolgálnia. A CBC programok **határmenti területek fejlesztését szolgáló tervek**, amelyeknek a Phare céljai mellett igazodniuk kellett az Interreg célkitűzéseivel is.

A határmenti együttműködés **legfontosabb deklarált céljait** az alábbi pontok tükrözik:

- A tagjelölt országok EU integrációjának elősegítése,
- A határmenti régiók gazdasági fejlődésének támogatása,
 - az infrastruktúra fejlesztésével,
 - a helyi vállalkozók versenyképességének növelésével,
- A határmenti környezetvédelmi problémák megoldása,
- A területek határ miatti elkülönültségének csökkentése,

⁶⁹ A Phare CBC és az Interreg által támogatott projektek kedvezményezettjei NUTS III szintű területek.

⁷⁰ A Credo Phare támogatású határmenti együttműködés a közép-európai országokban.

- Széleskörű együttműködés kialakítása a szomszédos országok határmenti térségeivel.

A Phare CBC céljai elősegítik a területfejlesztést - ipari-szerkezet átalakítását, vidékfejlesztést, a foglalkoztatás és emberi erőforrások fejlesztését- és általa a térség gazdasági és társadalmi kohézióját, feltéve, ha az Interreg által támogatott partnerekkel közös terveket valósítanak meg.

A magyar Phare CBC programokra az Európai Bizottság **1995-1998.** között 47 millió euró (kb. 12 milliárd forint) támogatási keretet hagyott jóvá⁷¹. A CBC jelentőségére utal, hogy ez a keret az 1990. és 1998. között Magyarország számára megítélt összes Phare forrás (800 millió euró) több mint 5%-a.

Az alábbi táblázat összesítve mutatja a Phare CBC forrásokat és azok megoszlását négy határszakaszon.

7. táblázat: **Összesített CBC források Magyarország határain 1995-2001.**

Programok	Phare támogatási keret euró	Phare keret lekötése	Lekötés %-ban
Ausztria	62 000 000	41 046 279	66,2
Románia	24 000 000	13 697 145	57,1
Szlovákia	9 000 000	5 615 521	62,4
Szlovénia	7 000 000	2 789 724	40,0
Összesen	102 000 000	63 148 669	61,9

Forrás: A magyarországi Phare CBC programok eredményei, 1995-2001. VÁTI. 2002. 9.p.

A fenti adatok alapján látható, hogy Magyarország határszakaszai 1995. és 2001. között az Phare CBC összes forrásából, a 102 millió euróból az alábbi mértékek szerint részesültek: az osztrák határon 61%, a román határon 23,5%, a szlovák határ mellett 8,8 %, a szlovén határrégióban 6,8%.

4.2. Szervezetek és koordináció

A Phare CBC hatékony felhasználását az EU Bizottsága által kiadott Decentralizált Megvalósítási Rendszer (DIS)⁷² kézikönyve szabályozza. A magyar résztvevőknek is az

⁷¹ A Phare CBC hazai értékelésénél nagymértékben támaszkodtam az Állami Számvevőszék 9931.sz. jelentésére. Ha külön nem jelzem, akkor az adatok forrását e dokumentum képezi.

⁷² DIS - Decentralised Implementation System

EU követelményeinek megfelelően kellett létrehozni a vertikális és horizontális kapcsolatokon alapuló szervezeti rendszert. A Phare CBC kormányzati szintű koordinációja Magyarországon többször változott, 1998-ban a kormányváltás után, majd a Phare Új Orientációjának megfelelően, illetve a 2002-ben bekövetkezett újabb magyar kormányváltás követően. A Phare DIS Útmutatóban lefektetett eljárás szerint a nemzeti engedélyező tisztségviselő (NAO)⁷³ és a programengedélyező tisztségviselő (PAO)⁷⁴ biztosítja a programok megvalósulását.

4.2.1. Kormányközi koordináció

A kapcsolatok legmagasabb szintjét, a **kormányközi együttműködést** biztosító szervezeti keretet a Programirányító és Ellenőrző Vegyesbizottság (JPMC) biztosította a bilaterális és a trilaterális kapcsolatokban is. A Vegyesbizottságot határonként a kormányok képviselői alkotják -amelyben tanácskozási joggal részt vesz az EU delegáció képviselője is-, melynek feladata az adott határra vonatkozó együttműködés közös céljainak, az együttműködésben résztvevő területeknek a megnevezése és fejlesztési tevékenységek meghatározása. A JPMC tehát a közös program előkészítésében konszenzuson alapuló stratégiai kérdésekben dönt. Elnöke a FVM minisztere volt.

A fent leírt feladatot jelenleg a Phare új szabályzatának megfelelően JCC végzi. Elnöke a 2002-es kormányváltást követően a Miniszterelnöki Hivatal megbízottja.

Példaként bemutatva, a Magyar-Oszipák Vegyesbizottságban 6-6 képviselő vett részt kormányaik megbízásából, és az EU Bizottság megbízottja tanácsadóként közreműködött. A JPMC ülései bár nem gyakoriak, ütemterv szerint alakultak, a tárgyalás hivatalos nyelveként az angolt választották. A JPMC hatáskörébe tartozott a projektek kiválasztása, amit a közös területfejlesztés szempontjai szerint kellett megítélni. Az oszipák tagok erőteljesebben érvényesítették érdekeiket, és a magyar projekteket sokszor aszerint értékelték, hogy az mennyire veszélyezteti a saját térfelükre tervezett beruházásokat. Az oszipák jóváhagyó nyilatkozatot az EU Bizottsághoz előterjesztett magyar projektekhez csatolni kellett, ami a CBC projektek elfogadásának előfeltétele is volt. Ilyen elvárást az oszipák programokkal szemben nem támasztottak, és a magyar jóváhagyó nyilatkozatnak nem volt súlya.

⁷³ NAO - National Authorising Officer

4.2.2. Partnerség nemzeti szinten

Magyarországon **kormányzati szinten** a Phare CBC program **irányítása** többször változott. Először a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (KTM) volt a program fő irányítója, amely elkülönített szervezeti egységet hozott létre a CBC alapok kezelésére. A kormányváltás után, 1998-ban a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumhoz (FVM) került át a CBC felügyelete, amelynek irányításáért helyettes államtitkár volt a felelős. A nemzeti engedélyező tisztviselő szerepét (NAO) jelenleg a Pénzügyminisztérium közigazgatási államtitkára tölti be. A NAO felügyeli a források kezelését és lebonyolítását, amelynek végrehajtására létrehozták a Nemzeti Alapot. A NAO felel a Phare források felhasználásáért és a Európai Bizottságnak írt jelentésekért. A Phare CBC programok legfőbb **hazai fóruma a Kormányzó Bizottság, melynek legfőbb funkciója:**

- a hazai Phare CBC programjainak stratégiai tervezése,
- forráskoordinációjának megteremtése,
- a végrehajtás folyamatos figyelemmel kísérése,
- meghatározza az ötéves keretprogram prioritásait,
- elfogadja az évente kidolgozott projektsomagokat,
- összehangolja a minisztériumi és önkormányzati szervek munkáját, és a társfinanszírozás megvalósítását.

A Kormányzó Bizottság tagjai különböző minisztériumok képviselői, a programban részt vevő megyék területfejlesztési tanácsának elnökei, adott térség megyei jogú városainak polgármesterei, és tanácskozási joggal részt vesznek az érdekelt önkormányzatok képviselői is. A Kormányzó Bizottság szakmai összetétele alapján alkalmas a programok és prioritások meghatározására, a pályázatok elbírálására, mivel az országos érdekeket a minisztériumok által képviselve, a térségi érdekeket pedig az adott célterület fent említett delegáltjai által képviselve egyeztetni tudják.

A fenti feladatokat jelenleg az un. **Monitoring Bizottság (MC)**⁷⁵ végzi.

Jelenleg a projektek kiválasztásában a Monitoring Bizottság (MC) és a Közös Kormányzó Bizottság (JCC) a főszereplő. A koordináció hierarchiájában a JCC (JPMC

⁷⁴ PAO - Program Authorising Officer

⁷⁵ MC - Monitoring Committee

volt korábban) a Monitoring Bizottság (Kormányzó Bizottság volt korábban) felett áll. A JCC határozatai kerülnek az Európai Bizottság Phare Ügyvezető Bizottsága elé.

4.2.3. A végrehajtás intézményei

Az EU határmenti források szakszerű felhasználásáért a Phare CBC Iroda tartozik felelősséggel. Az Irodát 1996-ban hozták létre. Először a KTM, majd a FVM felügyelete alá tartozott, és a Városépítési Tudományos Tervező Intézet (VÁTI Kht) részben önálló igazgatási egységként működik. Az Iroda nemcsak a CBC programok irányítását, hanem a regionális Phare programok lebonyolítását is ellátja. Ez a kettős funkció (a Phare és Phare CBC együttes irányítása) a fejlesztési programok tervezésénél és végrehajtásánál hatékonynak bizonyult, mivel egy adott régió - általános (Phare) és speciális (Phare CBC) - fejlesztési tervei egy rendszert kell, hogy alkossanak. A 2002. évi kormányváltás után a végrehajtó ügynökség a Miniszterelnöki Hivatal háttérintézménye, a VÁTI⁷⁶ Területfejlesztési Igazgatóság lett, amely felel a tenderezés és szerződéskötés szabályainak megtartásáért, valamint a megvalósítás szervezeti és anyagi biztosításáért.

Az Iroda **regionális egységei** Sopronban, Békéscsabán, majd Egerben alakultak meg. A regionális képviseleteknek kezdetben a pályáztatás volt a feladata, majd bekapcsolódtak a térség fejlesztési programjainak kidolgozásába. Az Iroda központi és regionális egységei között kiegyensúlyozott munkamegosztás jött létre, a végrehajtás decentralizálásával a regionális irodák szerepe és felelőssége nőtt. Az Iroda feladata a projektek végrehajtásának értékelése is, de kezdetben erre nem tudott kapacitást biztosítani.

Az Iroda a Phare szabályzatban meghatározott módon tartja a kapcsolatot az **EU Bizottsággal**, és annak Budapesti delegációjával.

Az Iroda a Phare szabályzatban előírt Decentralizált Megvalósítási Rendszerben (DIS) működik. A DIS kézikönyv azonban nem rendelkezik minden érintett fél pontos teendőiről, a jóváhagyási határidőkről stb. Minél nagyobb volt egy projekt, annál nagyobb volt az EU Delegáció hatásköre. Az új Phare szabályozás már nagyobb kompetenciákat biztosít a nemzeti szervezeteknek. Ugyanakkor a programok és projektek

⁷⁶ VÁTI a Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság

értékhatárainak viszonylag magas összege negatívan hat az érdekelt résztvevőkre. A programok alsó határa 2 millió euró, a kisprojekteknél 50 ezer euró, ezzel szemben az Interreg projektek inkább a kisprojekt alapokhoz hasonlóak.

Az Irodának és regionális egységeinek szoros kapcsolatot kellett kialakítania a területfejlesztésért felelős **regionális és más területi** szervezetekkel. Az Irodának kiterjedt kapcsolatokat építettek ki a **közigazgatási szervekkel**, minisztériumokkal, önkormányzatokkal és területfejlesztési tanácsokkal. A közigazgatási szervekkel való kapcsolattartást az ÁSZ kedvezőnek minősítette. A területi szervek e programok keretében ismerkedtek az EU programozási elveivel és eljárásával. A közigazgatási szervek fő funkciói a CBC programokban:

- részt vesznek a döntésben,
- szakértőket biztosítanak a pályázatok értékelésekor,
- társfinanszírozást vállalnak,
- engedélyező hatósági ügyekben eljárnak,
- pályázóként és kedvezményezettként részt vesznek a Phare CBC megvalósításában.

A Phare támogatás tekintetében a közigazgatási szervek az átlagot meghaladó módon részesültek az EU forrásaiból.

4.3. Az együttműködés programjai és eredményei

A Phare CBC program a kedvezményezettek részére olyan fejlesztésekhez nyújtott támogatást, amelyeket korábban források hiánya nélkül nem tudtak megvalósítani, bármennyire fontos szükségleteket elégítettek volna ki, ezt emeli ki a VÁTI tanulmánya⁷⁷, és empirikus kutatásaim is ezt igazolják.

A nagyprojektek a területfejlesztési célok megvalósulását segítették, a kisprojektek főleg a kistérségi együttműködésben játszottak szerepet.

⁷⁷ E pont megírásánál a VÁTI tanulmányára, "A magyarországi Phare CBC programok eredményei, 2002. c. kiadványra és a korábban már hivatkozott ASZ jelentésre támaszkodtam.

4.3.1. A projektek megvalósítása

A Phare CBC keret hasznosítása, a **programok végrehajtása** viszonylag nehezen indult meg, és csak a Phare Programirányító Iroda létrehozása (1996) után lett ütemesebb. A magyar területfejlesztési intézményrendszer ekkor volt még kialakulóban, az új szabályokhoz kellett igazodnia az 1997-ben létrejött regionális és megyei fejlesztési tanácsoknak is. A végrehajtásban még a területi szemlélet dominált.

Az első években sok tényező **akadályozta** a Phare CBC programjainak hatékony megvalósítását. A problémák teljesen hasonlóak más közép-európai országok CBC programjainak megvalósításához. Az országban egy új szervezeti rendszernek kellett kialakulnia az EU követelményeinek megfelelően, az alulról jövő építkezést nehezítette annak nemzetközi kapcsolódása, teljesen új horizontális és vertikális koordinációt kellett kiépíteni és ennek működése során gyakorolni az EU partnerség elvét. A résztvevőknek CBC szabályait, az eljárásokat meg kellett tanulniuk, illetve tanulják még a mai napig azok változásai miatt. Az együttműködés másik új eleme az alulról jövő kezdeményezés, és annak nemzetközi kapcsolódása. A programok elhúzódó megvalósítása azonban nemcsak az új szervezetek új szereplőitől függött, hanem az EU döntéshozatala sem volt kiszámítható. A stratégiai programdokumentumok benyújtása után a döntések esetenként egy évet is késtek, és a projekteket csak a jóváhagyás után lehetett kezdeni. A programok végrehajtása nem az EU által elfogadott Stratégiai Terv üteme szerint valósult meg, amiért nagyrészt az EU kritikus mértékben elhúzódó döntését lehet okolni⁷⁸. Gyakoriak voltak az átütemezések, és a projektek végrehajtásának bonyolult viszonyait a projekt végrehajtója nem látta át: EU, társfinanszírozás, szakértők, kedvezményezettek kapcsolatában nem mindig tájékozódtak jól. A Phare, Phare CBC szabályozás néha túlzottan részletes volt, de sok hézagot hagyott az eljárás leírásában, amit az adományozókon nem lehetett számon kérni.

⁷⁸ Az Állami Számvevőszék 9331.sz. jelentése szerint 1999-ben a jóváhagyásra váró programok a teljes támogatás 72,5%-át tették ki, holott a programozási időszak a nevezett év végéig tartott. Szintén e jelentés szerint stratégiai terv esetén 11 hónap, munkaprogramok esetén 7 hónap volt az átlagos várakozási idő az osztrák-magyar közös program magyar oldalán. www.asz.gov.hu.

Az Iroda jelezte az EU Delegációnak a végrehajtás lassúságát, és a késedelemből származó veszteségeket, fölösleges kiadásokat. A változások fokozatosan a hatékonyabb együttműködés irányába hatottak.

A határmenti programok hatékonyságát akadályozta az Interreg és CBC szabályozás különbözősége is. Hozzájárult ehhez még a társfinanszírozás problémája, és a nem megfelelő intézményi kapacitás. Az Iroda a Phare CBC megvalósítási szakaszába külső szakértőket is bevont, de az ellenőrzéshez még így sem volt elég a személyi állomány.

A fent általánosságban jelzet problémákat az osztrák-magyar határon elfogadott közös programok helyzetével mutatnám be.

8. táblázat: **Phare CBC programok időbeni alakulása az osztrák-magyar határon**

	1995.évi program		1996. évi program		1997.évi program	
1999.06. állapot	millió ECU	%	millió ECU	%	millió ECU	%
Jóváhagyott támogatás	7.000		11.000		14.000	
Szerződések összege	6.156	88	1.456	13	1.030	7
Kifizetett összeg	5.514	79	0,540	5	0,060	0

Forrás: ASZ 9331.sz. jelentése 4. pont. (Az összegek forintban való kifejezéséhez közelítésként az ASZ alkalmazott árfolyamát közlöm, ami az MNB 1999. július 28. árfolyama: 1 ECU=252,88 Ft)

A számok eléggé sokat elárulnak a kialakult helyzetről, ezért értékelésemben nem hivatkozom részleteiben a táblázatra. Az idő előrehaladtával, a tapasztalatok megszerzésével feltételezhető lehetne, hogy a teljesítésnek egyre jobbak az esélyei. Itt paradox módon mintha ennek ellenére történetek volna az események, és 1999-re válságos helyzet alakult ki. A hiábavalónak tűnő várakozás, az átütemezés és áttervezés sok energiát felemésztő próbatételei elkedvetlenítették a pályázókat, ráadásul a késlekedés a végrehajtás 3 évét kettőre csökkentette, ami nagyfokú elégedetlenséget váltott ki.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) átfogó elemzése többször rávilágít az EU Bizottság és Delegáció késedelmes eljárására, amire sokszor magyarázatot sem adtak. Időközben a közös projektekért felelős szervek (minisztériumok, PAO) is feltárták a lemaradás okát, és tájékoztatták arról a Delegációt. Végül CBC Iroda és a Delegáció közös erőfeszítésének eredményeként nem alakult ki krízis helyzet.

A fenti helyzethez képest kedvezőbb képet kapunk az 1995-1998-as időszakra a VÁTI adataiból. A jelzett időszakban hét befejezett program volt, ami két és háromoldalú program keretében valósult meg a osztrák, szlovén, román és szlovák határon. A programok összegző értékeléséhez az alábbi adatokat szerkesztettem táblázatba.

9. táblázat: **Befejezett programok a magyar határmenti együttműködésben**

Megnevezés	Összesen (ezer euró)	%
Phare CBC programok támogatási kerete	47 000	
Phare keret lekötése	43 250	
Lekötési %		92,0
Phare kifizetés	41 816	
Phare kifizetés a támogatási keret %-ában		87, 0
Hazai társfinanszírozás	19 610	
Összes kifizetés	61 470	
A hazai társfinanszírozás a kifizetés %-ában		31, 9

Forrás: A magyarországi Phare CBC programok eredményei, 1995-2001. VÁTI. 2002. 9.p. adatai alapján

Az EU 47 millió eurót biztosított 1995-98. közötti időszakra. Az adok forrása nem utal a megvalósulás időszakára. A táblázat adatai szerint a keret 92%-a szerződésekkel lekötésre került. A kifizetés alapján is igen kedvező helyzetre következtethetünk, ami a CBC kerethez képest 87%. A fenti táblázatnak a megvalósítást bizonyító adatai az eddig szerzett ismereteimmel gyökeresen ellentétesek. Ha csak a III. fejezet 3.3.3. pontban bemutatott táblázat adatait veszem alapul, ahol 1994-1998. között a kifizetett összeg a kerethez képest csupán 27%. Az osztrák-magyar határ adatai is lesújtó helyzetet mutatnak, az 1995-1998. közötti időszakban a kifizetés 6 millió euró volt, ami a biztosított keret 32 millió eurójához viszonyítva csupán 18%-ék. Az előző táblázat ellentmondása valószínű, hogy az áthúzódó teljesítésből adódó időszak különbözőségéből adódik, amit sajnos a CBC programot értékelő szerkesztők nem jelöltek meg. A fenti táblázatból fontos még rámutatnom arra, hogy a CBC programoknál kötelező volt a társfinanszírozás, ami ezen programok esetében átlagosan 32% volt.

4.3.2. Projektfinanszírozás ágazati megoszlása

A Phare CBC összes megvalósult nagyprojektjeit ágazati bontásban ismertetem, annak bizonyítására, hogy azok a terület általános fejlődést miként segítették elő.

10. táblázat: **Phare CBC programok eredményei Magyarországon**
1995-2001
(ezer euró)

Megnevezés	Folyósított Phare támogatás			Folyamatban lévő Phare CBC	
	Nagyprojekt	Kisprojekt	Összesen Az összesen %-ában	1999	2000-2001
Közlekedésfejlesztés	17 762	33	17 795 34,0	910	8 750
Vízgazdálkodás- infrastruktúra	3 711	7	3 718 7,1	1 309	2 100
Környezet és természetvédelem	5 589	368	5 957 11,4	1 032	12 600
Humánerőforrás, kultúra	4 039	753	4 792 9,2	7	2 000
Gazdaságfejlesztés, turizmus	17 589	1 106	18 695 35,8	372	7 150
Területi tervezés	1 119	196	1 315 2,5	18	n.a.
Összesen	49 809	2 463	52 272 100,0	3 648	32 600

Forrás: A magyarországi Phare CBC programok eredményei, 1995-2001. VÁTI. 2002. 26-28.p. adatai alapján szerkesztve.

A 2001. végéig befejezett és befejezésre kerülő CBC programok főbb jellemzőit (nagy- és kisprojektek együtt) azok összegét, és arányát tekintve az alábbiak szerint összegzem a 10. táblázat adataira támaszkodva. A **közlekedésfejlesztés** az összes program 34%-át tette ki, csaknem olyan nagy súllyal szerepel, mint a gazdaságfejlesztést szolgáló kiadások. A programok körében dominál a nagyprojekt magas költségvonzatuk miatt. A megvalósult programok között utak korszerűsítése, határállomáshoz vezető utak építése és felújítása, elkerülő utak építése szerepel a támogatott határszakaszokon. A tervezett programok között a közlekedésfejlesztése változatlanul kiemelt szerepet kap, amelynek keretében a Győr-Pér repülőtér II. üteme, a Balassagyarmatot elkerülő út, a Csengersima határátkelőhelyhez vezető út és a Szombathely-Bucsu közötti út új szakasza említhető.

A **vízgazdálkodásnak** a CBC programban kiemelt szerepe van a magyar határokon, különösen a román-magyar határszakaszon. A CBC által támogatott programok az

összes forrás 7%-át tették ki, de általuk megvalósult a Berettyó folyó hidrológiai monitoring rendszere, a Fehér- Körös árvízi helyzetének értékelése, a Fekete-és Sebes-Körös - Berettyó közötti térség vízgazdálkodásának fejlesztése, a Maros vízkészletének felmérése, valamint Győr-Moson-Sopron megye talajvíz-gazdálkodási koncepciója. A tervek között A Körös-völgyi árvízvédelem, valamint Hanság-Rába csatorna fejlesztése szerepel.

A **környezet-és természetvédelmi** programok a vizsgált időszakban megvalósult programok összegének 11%-át tették ki. Kitüntetett szerepe volt e programoknak az osztrák-magyar határon, amelyek között csatornázás, légszennyezést vizsgáló állomás, hulladéklerakó, határon átnyúló szennyvíz csatorna, natúrparkok kialakítása szerepelt. A tervezett programok között első helyen áll a környezet -és természetvédelem a 13 milliárd eurót kitevő forrás lekötéssel, amiből szintén az osztrák határon megvalósuló programok dominálnak, de a szlovák és a szlovén határon is terveztek csatornázási beruházásokat.

A **humánerőforrás és kulturális kapcsolatok** támogatására a felhasznált összeg 9%-át költötték. E fejlesztési programokban a kisprojekteknak nagyobb szerep jutott, mint más területeken. Igen hosszú a megvalósult programok listája, szerepel közte képzési program, munkaerő-piaci együttműködés, szaktanácsadás, nemzetközi képzési központ, és a szegedi egyetemen "Euro Régió" Tanulmányok Központja. A tervek között e fejlesztések szerepe relatíve csökkent, de nagyprojekt formában integrált információs rendszer kiépítését tervezik az osztrák határon.

A **gazdaságfejlesztés és turizmus** programjai álltak az első helyen a vizsgált időszakban, az összes felhasznált összeg közel 36%-át tették ki. Igen széles a megvalósult programok köre e tág kategóriában, és e területen volt a legnagyobb kifizetés a kisprojekteknél is. Az osztrák határon a vállalkozást fejlesztő infrastruktúra, ipari parkok építése és innovációs zóna kialakítása, kiállítócsarnok stb. szerepelt, de igen jelentős volt a turisztikai célú beruházások szerepe is, kerékpárutak építése, gyógyuszoda. Hasonló programok jellemzik a szlovén-magyar határon megvalósult beruházásokat is. A román-magyar határon agrár-innovációs központ létesült, és különböző gazdaságfejlesztési koncepciók készültek el. A folyamatban lévő programok

között is a vállalkozások támogatása áll, innovációs övezet, üzleti szolgáltatások létrehozásával.

A **területi tervezés és intézményi együttműködés** viszonylag kis részarányt képvisel a megvalósult programok között, mindösszesen 2,5 %-ot. Ez részben meglepő, hisz a fel nem használt CBC keret arról is árulkodik, hogy nincsenek megfelelően kidolgozott projektek. A támogatásokból területfejlesztési koncepciók, komplex fejlesztési stratégiák, együttműködési programok és akciótervek kerültek kidolgozásra. E terület programjainak jövőjét ne tudom adatok hiányában valószínűsíteni.

A **kisprojekt** alapok a magyar határmenti együttműködésben is fontos szerepet kaptak. Az EU Bizottsága csaknem teljeskörűen átadta a döntési jogot a magyar térségi program irányítóinak a projektek kiválasztása és felügyelete területén. A magyar programirányítók az EU által javasolt szabályozást vezették be, ami a döntéshozó testületek felállítására, a projektek értékelési szempontjaira vonatkozott. A rendelkezésre álló CBC keret 4%-át tették ki a kisprojektek, de itt valósult meg az a rugalmas eljárás, ami a legjobban megfelelt a részt vevőknek. A PMU az eljárásrendet szabályszerűen alkalmazta, az ellenőrzést szükség szerint elvégezte. A döntések demokratikusak és átláthatóak voltak, amelyek elősegítették a pályázati célok megvalósítását. A Kis projektek körébe határmenti együttműködés találkozói, konferenciái, kiadványok, képzés, nagyobb projektek tervezésének előkészítése szerepelt.

A hazai Phare CBC programok értékelésekor sem szabad elfeledkezni, hogy a területfejlesztés általánosan kedvező hatásai mellett a CBC programoknak **más értékük** is van. A határmenti együttműködés nagyon egyoldalú lenne, ha csak a gazdasági kapcsolatokra támaszkodna. A kulturális és politikai hatásoknak is nagy jelentősége van, különösen a Kárpát-medencében. Bár a Phare CBC ezeket kismértékben támogatja, de az együttműködés intézményesülése előteremti a kulturális kapcsolatokhoz szükséges forrásokat is.

A Phare CBC programok jó iskolának bizonyultak az **Interreg programra való felkészüléshez**. Magyarországnak az EU-hoz való csatlakozása után a CBC program jövője az osztrák-magyar, szlovén-magyar, szlovák-magyar határon az Interreg lesz. A

román-magyar határon sikeresen alakuló CBC folytatódik. Az ukrán, szerb és horvát határokon az együttműködés helyi kezdeményezései várhatóan felerősödnek, és az együttműködés EU-Régió keretében folytatódhat tovább, ami eddig különböző intenzitást mutatott.

V. FEJEZET

EURORÉGIÓK A SZLOVÁK - MAGYAR HATÁRON

Tények és vélemények

Bevezetés

A szlovák-magyar határ hossza 679 km, amelynek mentén hét⁷⁹ **eurorégió** alakult **kétoldalú** kapcsolatok formájában 2002. nyaráig. A szervezetek működése 2-4 évre tekint vissza, de megalakulásuk és tevékenységük ennél nagyobb jelentőséggel bír. Napjainkban már mind Szlovákiában, mind Magyarországon törvények garantálják a különböző szintű önkormányzatok nemzetközi kapcsolatait. A testvérvárosi, községi, kistérségi kapcsolatokat meghaladó módon új együttműködési formák és tevékenységek is kialakulóban vannak, amelyek között sajátos szerepük van az **eurorégióknak**. Az együttműködésnek ez a formája **több, mint "társadalmasított" diplomácia**, mivel az eurorégió **egy adott térben** társadalmi-gazdasági **integrálódást** elősegítő formaként **különböző kultúrák együttélését** erősítve funkcionál. Az eurorégiók fejlődését elősegítette az Európai Unió támogatása, amit 1994-től a Phare CBC⁸⁰ keretében biztosít a tagjelölt országoknak.

E dolgozat keretében a magyar-szlovák határon kialakult eurorégiók szervezeteinek megalakulását és fejlődését szeretném bemutatni a **bel- és külpolitikai** tényezők összefüggésében, és egy **empirikus kutatás** eredményeit felhasználva az eurorégiókat létrehozó és működésükben résztvevő szakemberek véleményének tükrében.

1. A határmenti együttműködésre ható belső tényezők

Magyarországon az önkormányzati és a területfejlesztésről szóló törvények⁸¹ biztosítják a különböző közigazgatási szintek számára az önálló nemzetközi kapcsolatok létrehozását. A kapcsolatok alakításában az Európai Unió és a szomszédos országok kerültek előtérbe. Az együttműködés új keretét jelentették az eurorégiók, amelyek

⁷⁹ A szlovák Ministerstvo Vystavy a Regionalneho Razvoja Slovenskej Republiky szakértője tájékoztatása szerint a szlovák magyar határon hét eurorégió működött 2002. nyarán kétoldalú kapcsolatok formájában. A hazai közvéleményben hat eurorégió neve él.

⁸⁰ A csatlakozásra váró országok Phare keretén belül határmenti együttműködést szolgáló céltámogatás. (Cross Border Cooperation - határmenti együttműködés).

megalakításában nagy aktivitást mutattak a magyar kistérségek, megyék és már a statisztikai régiók is.

Szlovákiában is a települések, járások és kerületek alulról jövő kezdeményezés formájában nagy érdeklődést mutattak az új együttműködési lehetőségek iránt. A **helyi önkormányzatokra** vonatkozó törvény (369/1990) már a rendszerváltás kezdetétől lehetővé tette a települések számára, hogy nemzetközi kapcsolatok részesei legyenek, olyan módon, hogy csak hasonló kompetenciákkal bíró településsel alakíthattak ki együttműködést. A települési önkormányzatoknál magasabb közigazgatási szintek is érdekeltek voltak a határmenti együttműködésben, de a részvételüket garantáló törvények csak később alakultak ki.

A határmenti kapcsolatok fejlesztése az önálló szlovák állam megalakulása, 1993 után nem állt mindig a szlovák kormányok érdekében. Ennek bizonyítékát a legteljesebben a Kárpátok Eurorégió megalakulásának története bizonyítja, amit több szerző részleteiben is elemzett.⁸²

Igaz, hivatalosan mindig annak adtak hangot, hogy Szlovákia támogatja az eurorégiókat. A központi szándék és magatartás vizsgálatát el kell különíteni a Mečiar kormányok⁸³ és azt követően 1998-tól a Mikulaš Dzurinda vezette kormány időszaka alatt, mivel az utóbbi években fordulat következett be az eurorégiók helyzetének megítélésében és támogatásában.

Milyen okokkal lehet magyarázni egy európai fejlődési folyamat akadályozását Szlovákiában az önkormányzatok szándéka ellenére? A hivatalos magyarázatok a szlovák **jogi szabályozással** és azzal érveltek, hogy a közigazgatás területi rendszere nem alakult ki. Ez valós oknak tekinthető, de a hiányzó jogi garanciák megadásában maga a Mečiar kormány volt adós, amelyik végül is saját érdekeinek megfelelően alakította ki a **közigazgatás új területi rendszerét** 1996-ban, és még ekkor sem rendelkezett a területi középszint önkormányzati kompetenciáiról. **A közigazgatás**

⁸¹ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, illetve a Területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény.

⁸² Lásd Boros Ferenc, Alexander Duleba, Süli-Zakar István, Ludvig Zsuzsa tanulmányait

⁸³ Vladimír Mečiar három alkalommal alakított kormányt. Először 1990-1991-ben még a föderáció időszakában, majd egy évig ellenzékben volt, és az 1992-es tavaszi választások eredményeként

területi rendszeréről a 221/1996-os, illetve a 222/1996-os törvények rendelkeznek. A nevezett törvények szerint Szlovákiában 8 kerület (kraj) és 79 járás (okres)⁸⁴ jött létre, ennek megfelelő hivatalokkal, hogy ellássák az állami feladatokat az adott területi szinten. Alapvetően az állami centralizáció erősödött hierarchikus formában, amit a közigazgatásban nem követtek más fontos változások. Így maga a **reform** ezen a területen **befejezetlen** maradt. A Mečiar kormányok magatartásában - a kormánykoalíció pártjaiban különösen - megjelent a **nacionalizmus** is, amelyik a magyar határ mentén kialakult együttműködésben az irredentizmust vélte felfedezni.

A Tátra Eurorégió megalakulása és működése nagyobb kormányzati támogatást kapott, mint a Kárpátok Eurorégió, de fejlődése lelassult az önkormányzati rendszer kialakulatlansága miatt. A Tátra Eurorégió helyzetét látszatra még az is segítette, hogy 1994-ben Szlovákia és Lengyelország aláírta a határmenti együttműködésről szóló megállapodást⁸⁵, ami az Európai Keretegyezmény szellemében készült, de a gyakorlatba nehezen ültették át a közösen elfogadott dokumentumot.

Egyes elemzők szerint az eurorégiók körüli problémáknak **belpolitikai okai** voltak. 1993 és 1998 között a kormány **az önálló állam építésére** fordította fő figyelmét, ami az állami funkciók erősítését és nem azok gyengítését szolgálta. Az államépítés nemcsak a szomszédos országokkal, mindenek előtt Magyarországgal szemben táplált **gyanakvást**, hanem az Európai Unióval szemben is, és az állam szuverenitását féltették az új tendenciáktól (nemzetközi integráció, eurorégiók stb.). A közigazgatás decentralizálása is több fordulatot megélt, és lassan szolgálta az önkormányzati elv megvalósítását.

Az 1998-ban hatalomra került koalíció pártjainak⁸⁶ és a Mikulaš Dzurinda vezette kormánynak a programjában kiemelt helyen szerepelt **a közigazgatás reformja**. Az előző területi felosztással a kormányzó pártok elégedetlenek voltak, és abban egyet

másodszor került hatalomra 1994 február végéig. Ez után fél évig Moravčík alakított kormányt, majd 1994. októberétől 1998. őszéig harmadik alkalommal is Mečiar lett a miniszterelnök.

⁸⁴ A területi szintek megnevezését a szlovák szavak értelmének megfelelő magyar kifejezésekkel jelöljük. Az angol nyelvű irodalomban Szlovákia esetében a kraj=region mint a legnagyobb területi szint megnevezése, az okres = district.

⁸⁵ A Mečiar kormány is támogatta az egyezményt, aláírása a Moravčík kormány alatt történt.

értettek, hogy a területi felosztást meg kell változtatni, a decentralizáció jegyében a **területi szintek kompetenciáit** meg kell határozni, és jogilag garantálni kell. A törvény előkészítését heves vita kísérte, ami alapvetően a terület felosztásában és a járások megszüntetésének kérdésében éleződött ki. Végül a parlament 2001. június 4-én nem a kormány által támogatott 12 kerület fogadta el, hanem a 8 magasabb területi egység (kraj) kialakítása mellett döntött. A parlament csaknem változatlan felosztásban megszavazta az 1996-ban kialakított kerületeket. A kritikus vitapont, a 79 járás megszüntetése nyitva maradt.

A törvény jó hírnek bizonyult az EU csatlakozás előkészítése szempontjából, azonban sok csalódást is okozott a **várt fordulat elmaradása**. Az Magyar Koalíció Pártja (MKP) a kormánykoalícióból való távozást fontolgatta, mivel a magyar kisebbség érdekei sérültek⁸⁷, ami könnyen kormányválsághoz, és Szlovákia nemzetközi helyzetének gyengüléséhez vezetett volna. Az MKP végül nem lépett ki a kormánykoalícióból, de követelte a kerületek kompetenciáinak törvénybe foglalását, ami 2001. szeptemberében megtörtént. Napjainkra Szlovákiában is megeremtődött az önkormányzatok határmenti együttműködését is biztosító törvényi szabályozás.

A határmenti együttműködés alakulását magyarázó tényezők között a **gazdaság fejlettségét** is meg kell említenem. Szlovákiában a határrégiók a gazdaság periferiáját alkotják, amelyek fejlesztéséhez hiányzik az infrastruktúra és a tőke, és ez nagymértékben igaz - bár nem minden határszakaszon - a magyarországi területekre is. Ezek mellett a **határok átjárhatósága** is tényezője az együttműködés sikerének. A kapcsolatok liberalizálása önmagában még nem garantálja az eredményes határmenti fejlődést, csak akkor, ha annak jelentős fizikai, adminisztratív akadályait is megszünteti.

Itt is meg kell említeni a határmenti együttműködés **etnikai** vonatkozásait. Az eurorégiók a határral elválasztott területek együttműködésének jó példái, bizalomerősítő szerepüket a nyugat-európai szerveződések tanúsítják. A szlovák határok mentén,

⁸⁶ A M. Dzurinda vezette kormánykoalíciót adó pártok 1998-2002. között: Szlovák Demokratikus Koalíció (SDK), Demokratikus Baloldal Pártja (SDL), Polgári Egyetértés Pártja (SOP), Magyar Koalíció Pártja (SMK) - MKP.

⁸⁷ Lásd L. Faltan-V. Krivy tanulmányát. A szerzők adatokkal bizonyítják, hogy a közigazgatás területi rendszerének kialakítása miként változtatta meg 1930-tól 1996-ig a járások népesség-összetételét, ami a

különösen a szlovák-magyar határon is hozzájárulhat a nemzetiségi probléma oldásához. A szlovák-magyar eurorégiók esetében ez politikai kérdés is. Tényként kell kezelni, hogy Szlovákiában a több mint **500 ezer főt** számláló **magyar kisebbség** egy tömbben él az ország déli részén, **párhuzamosan a magyar határral**. Az anyaországtól a trianoni, majd a párizsi békeszerződés szakította el ezeket a területeket, és így váltak egy államalkotó nemzet polgárai egy másik országban, először Csehszlovákiában, majd 1993-tól az önálló szlovák államban nemzeti kisebbséggé. Az önálló szlovák állam megalakulása után a magyar kisebbség jogai a korábbiakhoz képest⁸⁸ is csorbultak, nem beszélve a kisebbségek jogait védő nemzetközi szerződések elveiről, így nagyon sok feszültség keletkezett, amelyek nemzetközi visszhangra is találtak. Itt nincs lehetőségem sorra venni ezeket a problémákat, amelyek sokat oldódtak, de sajnos, a "Szlovák Köztársaság új alkotmánya nem oldja meg maradéktalanul a szlovákiai nemzeti kisebbségek problémáját"⁸⁹.

Tény az is, hogy szlovákok és magyarok ezen a vidéken **több, mint ezer éve élnek együtt**. "Szó sincs azonban a szlovákok és magyarok közötti etnikai konfliktusról, hiszen ez a két nemzet, amely évszázadok óta békésen él egymás mellett, lélektani és szociológiai szempontból jól felkészült az együttélésre."⁹⁰ Véleményem szerint az eurorégiók ezt az együttélést csak tovább erősíthetik.

Az eurorégiók keretében formálódó, az államhatáron átívelő együttműködés a nemzetközi kapcsolat egy különleges formája. Ennek kormányközi vonatkozásait az alábbi pontban mutatom be.

2. Nemzetközi szerződések és az eurorégiók

Az eurorégiók szervezeteinek megalakulását és fejlődési lehetőségeit meghatározza, hogy milyen a szomszédos országok hivatalos kapcsolata, és különösen az, hogy a központi akarat mennyiben támogatja a határmenti együttműködést. Magyarország és Szlovákia nemzetközi kapcsolatainak az 1995. március 19-én Párizsban aláírt

magyarok számára kedvezőtlenül alakult. i.m. 118. p. A 2001-ben elfogadott törvény sem vette figyelembe a magyar kisebbség érdekeit.

⁸⁸ Ujlaky István i.m. 144-148. p.

⁸⁹ Kusý, Miroslav i.m. 47.p.

⁹⁰ Kusý, Miroslav i.m. 46.p.

alapszerződés⁹¹ ad keretet. A szerződés szövege megnyugtató jogi alapokra helyezi a kapcsolatokat, de aláírása és ratifikálása utáni években a két ország együttműködését - az eredmények mellett - több ellentmondás és konfliktus is terhelte. A szerződést a mai napig a két ország közötti kapcsolatokat rendező alapidokumentumnak kell tekinteni, ami elfogadott elveivel és cikkeivel a nemzetközi megállapodásokban lefektetett legfőbb normákkal - közte az európai elvekkel - összhangban van, és megfelel mind a két ország érdekeinek.

A szerződés egésze hozzájárul a határmenti kapcsolatok kedvező fejlesztési lehetőségéhez, és **néhány cikke közvetlen módon** is érinti e területen az együttműködést.

A szerződés **7. cikke** arról rendelkezik, hogy a kétoldalú kapcsolatok kibontakoztatása és az európai integráció elősegítése érdekében fejlesztik a gazdasági kapcsolatokat. E cikk 2. bekezdése kimondja, hogy **a szerződő felek** meg fogják teremteni **a gazdasági együttműködés lehetőségeit a határ menti területen**, a regionális és helyi szinteken, beleértve a jogi és természetes személyek közötti kapcsolatokban is. A nevezett cikk 3. bekezdésében elismerik, hogy milyen nagy jelentősége van a szubszidiaritás elve megvalósulásának, és mind a két ország támogatja **az öngazgatás különböző területi szereplőinek** együttműködését.

Ugyanakkor fel kell figyelni e bekezdésben található kitételekre is, ami szerint **az önkormányzatok a számukra kijelölt hatáskörökkel élhetnek** a nemzetközi együttműködés kialakítása során. Ennek akkor volt különösen hátrányos hatása, amikor a szlovák magasabb szintű területi közigazgatást még nem ruházták fel önkormányzati jogokkal, illetve nem volt egyértelmű a jogosítványuk, így nehezen találták meg a hatékony együttműködés formáját a környező országok, így a magyar határmenti kapcsolatokban is.

Az alapszerződés pontjai között a határmenti együttműködés szempontjából nagy jelentősége van a 11. cikknek is, ami **a határok átjárhatóságának** fejlesztését ismerte el, illetve kész volt annak javítására.

⁹¹ Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről. Kelt Párizsban 1995. március 19-én.

A Mečiar kormány kisebbségellenes magatartása nem változott meg a szerződés aláírása után sem, ami elhomályosította a kétoldalú kapcsolatok már elért eredményeit. 1995 után új határátkelő helyek nyíltak meg, 1995-ben megkezdte munkáját a gazdasági vegyes bizottság, és több fontos kétoldalú megállapodás született. A határmenti kapcsolatok fejlődése azonban - nem csak a magyar határon - az akkori szlovák kormány politikája miatt kudarcra volt ítélve.

Az eurorégiók fejlődést elősegítik azok az önkormányzatiság és szubszidiaritás elvét erősítő **nemzetközi egyezmények** is, amelyek az Európa Tanács és más szervezetek égisze alatt születtek. Ezek között a dokumentumok között a határmenti együttműködés szempontjából nagy jelentősége van az alábbi nemzetközi egyezményeknek: Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, Kisebbségvédelmi Keretegyezmény, Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Keretegyezmény.

Ezeknek a nemzetközi megállapodásoknak mind a két ország részese, az országok aláírták és ratifikálták a fenti egyezményeket. Mind a két ország felelőssége a fenti egyezmények megvalósítása, amelyeknek országainkat érintő ellenőrzésére szlovák-magyar vegyes bizottságot állítottak fel.

3. Határmenti együttműködés a külpolitika gyakorlatában

A **magyar külpolitika** három fő irányvonala - az euroatlanti integráció, a térség országaival rendezett kapcsolatok kialakítása, a határon túli magyarság érdekeinek támogatása - a kormányt alakító pártok prioritásai szerint módosultak a rendszerváltás, 1989 óta. Szlovákia mind a három prioritás szerint kiemelt jelentőséggel bír, amit ezen felül erősít még a V4-ek⁹² együttműködése is a közép-európai térségben. Magyarország 1998-ban kezdeményezte a visegrádi együttműködés intenzívebb kapcsolatait, elősegítve a térség kohézióját és az euroatlanti integrációban a közös fellépés lehetőségét. A magyar külpolitika céljai között szerepelt Szlovákiának a NATO-hoz és az Európai Unióhoz való csatlakozásának támogatása.

⁹² Visegrádi országok: Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország

Az önálló **szlovák állam külpolitikája** nagyon összetett, ellentmondásokkal és konfliktusokkal terhelt egészen 1998-ig. Az ország belpolitikai feszültségei tükröződtek a külpolitikában is. A mečiar-i időszak külpolitikája deklaratív szinten a nyugati integrációs törekvéseket hangsúlyozta, ugyanakkor a keleti kapcsolatok építése is erőteljes volt. Szlovákia geopolitikai helyzetét túlértékelve feltételezték, hogy a nyugati országok támogatják országuk NATO-ba való bekerülését és az EU integrációt. A demokratikus intézmények és a kisebbségek elleni szélsőséges belpolitikai támadások miatt Szlovákia fokozatosan elszigetelődött a külpolitikában, nem vált a NATO tagjává a többi visegrádi ország felvételekor, és kérdésessé vált az EU-ba való felvétele is.

A Dzurinda kormány **külpolitikai tevékenysége alapvető változást hozott**. Következetes intézkedései az európai integrációra való felkészülést, a jószomszédi kapcsolatok és a visegrádi együttműködés fejlesztését, valamint a kisebbségek helyzetének javítását szolgálta. Ennek eredményeként Szlovákia nemzetközi szinten jelentős elismerést vívott ki, NATO tagsága már nem kérdéses, és együtt készül a többi közép-európai országgal az EU csatlakozásra.

Szlovákia és Magyarország **kétoldalú kapcsolataiban** 1998 után a **bizalom erősödött**, a diplomáciai és szakmai kapcsolatok rendszeresebbé váltak. A szlovák-magyar alapszerződés gyakorlati megvalósítását, és közte a Szlovákiában élő magyar kisebbséghez, valamint a Magyarországon élő szlovák kisebbséghez tartozó személyek érdekeinek megjelenítését szolgálta az 1999. február 8-án felállított "**Magyar-Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság**". Az alakuló ülést követően mind a két országban kormányhatározatok rendelkeznek a Vegyes Bizottság ajánlásainak megvalósításáról, a különböző tárcák feladatainak összehangolásáról. A Vegyes Bizottságnak eddig három ülése volt, amelyekről jegyzőkönyvek tanúskodnak. A második ülés 1999. szeptember 29-én volt, a harmadik ülésre pedig 2001. március 30-án került sor.

A Vegyes Bizottság szerteágazó tevékenységével kapcsolatban e fejezetben a **határmenti** együttműködés elősegítésére vonatkozó állásfoglalásokat emelem ki. Az alakuló ülés jegyzőkönyve javaslatot tesz arra, hogy "a két fél teremtsen meg a határmenti együttműködés támogatásának jogi feltételeit a két ország határmenti

régióiban, és készítse el a megfelelő kétoldalú egyezményt"⁹³. A két ország szakminisztériumai által létrehozott vegyes bizottságokban (11 ilyen bizottság alakult meg) nagy szerepet kapott a határmenti kapcsolatok fejlesztése. Kiemelendő a **Phare CBC programra vonatkozó** pénzügyi megállapodás, amelyet először 1998. január 28-án írtak alá a két kormány nevében.

2001. október 11-én átadták a **Mária-Valéria hidat**, amit a határmenti együttműködés legjobb példájának lehet tekinteni. A híd az EU támogatása mellett a két ország közös finanszírozásában valósult meg. Főkonzulátus nyílt Kassán és Békéscsabán. Több nagyszabású közös terv fűzi szorosabbra a kapcsolatokat, többek között a Miskolc-Kassa gyorsforgalmi út, valamint a Drégelypalánk-Ipolyság vasúti összeköttetés helyreállítása.

A Bős-Nagymarosi Vízlépcsőrendszer problémái szakmai és jogi kérdéssé váltak, és mind a két ország arra törekszik, hogy találjanak közösen elfogadható megoldást a hosszan elhúzódó vitás kérdésekre.

A Szlovákiában élő **magyar kisebbségek** helyzetében is kedvező változások történtek, különösen a magyar nyelv használata és a magyar iskolák ügyében, bár még vannak megoldatlan kérdések. Magyar egyetemek és főiskolák közreműködésével kihelyezett tagozatokon magyar nyelvű képzés folyik, szlovák nyelvű fakultások megnyitására a magyarországi szlovákok körében nem volt igény.

A kétoldalú kapcsolatokat a nagypolitikában több esemény, köztük a **magyar kedvezménytörvény** árnyékolta be.

"A szomszédos államokban élő magyarokról szóló" törvényt a magyar Országgyűlés 2001. június 19-én fogadta el. A 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban (kivéve Ausztriában) élő magyarok számára nyújt kedvezményt Magyarország területén, illetve a hazai közalapítványokhoz benyújtott pályázatok útján. A magyar **állam** korábban is **támogatta a határon túli magyarokat**, de a törvény új elemeket is tartalmazott, és rendezni kívánta az önhibájukon kívül állampolgárságukat veszített magyarok státuszát. Valamelyik szomszédos országban élő, magát magyarnak valló és azt igazolni tudó lakost **magyar igazolvány** illeti meg, amellyel Magyarországon élvezheti a törvényben meghatározott kedvezményeket. A törvény **Románia és később Szlovákia** tiltakozását váltotta ki, annak **területi hatóköre, illetve diszkriminatív** hatása miatt. A területi hatókör megsértését abban látták, hogy az igazolványokat nem a magyar állam területén adják ki, illetve a családi juttatásokat nem lehet az adott országok adótörvényei alól kivonni. Diszkriminatívnak azért tartották, mert többlet jogokat élveznek a magyar kisebbségek országuk más polgáraival szemben, és különösen a **három hónapos munkavállalás** lehetősége indított el külpolitikai támadást a román fél részéről.

⁹³ Jegyzőkönyv a Magyar-Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság alakuló üléséről.
www.htmh.hu/dokumentumok/jegyzokonyvek

A szlovák kormány a törvény elfogadása után 2001. nyarán - erre az időszakra esik a szlovák közigazgatási törvény kerületekre vonatkozó döntése⁹⁴, de még a területi szintekre vonatkozó kompetenciák elfogadása előtt - nemtetszését fejezte ki, és követelte a törvény módosítását.

A kedvezménytörvénnyel **az Európai Unió Bizottsága, Európa Tanács és az EBESZ**⁹⁵ is foglalkozott. Magyarországnak az Unióhoz való csatlakozása után a törvényt az Unió szabályozásával összhangba kell hoznia. Az Európa Tanács Velencei Bizottsága és az EBESZ a törvény és annak rendelkezései közötti ellentmondásokat kifogásolta, és megfogalmazták elvárásaikat a változtatásra.

A szomszédos országok kormányainak véleménye, valamint a nemzetközi szervezetek javaslatai miatt elkerülhetetlen **a kedvezménytörvény módosítása**, amit úgy kell átalakítani, hogy Magyarország tiszteletben tartja a nemzetközi jog alapelveit és az aláírt nemzetközi szerződésekből fakadó kötelezettségeket úgy, hogy a törvény eredeti szándéka ne sérüljön. A törvény módosítási javaslataiban⁹⁶ tartalmi és jogtechnikai jellegű változások is szerepelnek.

Tagadhatatlan, hogy a határmenti együttműködés jellege függ a szomszédos országok külpolitikájától, azoktól a **kétoldalú megállapodásoktól**, amelyekben azok létét elismerik, esetleg támogatásukra garanciát is vállalnak. Az országok **multilaterális nemzetközi dokumentumokban** is kinyilatkozva ezt a szándékukat, biztosítottak látszik az együttműködés. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a határmenti kapcsolatok **belpolitikai vonatkozásai** is meghatározóak. A nemzetközi megállapodások mit sem érnek, ha az adott kormány nem garantálja saját országán belül a területi szereplők önállóságát nemzetközi kapcsolataik alakításához.

Összefoglalva az eddigieket azt mondhatjuk, hogy napjainkra mindkét országban kialakultak azok a belpolitikai és jogi, valamint külpolitikai feltételek, amelyek nélkülözhetetlenek a határmenti régiók együttműködéséhez. A továbbiakban nézzük

⁹⁴ A szlovák parlament 2001. július 4-én fogadta el a kerületek (kraj) számát és területi határát meghatározó törvényt.

⁹⁵ Az EBESZ

⁹⁶ Tartalmi változások a státusztörvényben. Népszabadság, 2002. október 29. 1.,3. p. A törvény módosításának előkészítésében részt vesz a Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) is.

meg, hogy miként látják az eurorégiók megalakulását, eddigi működését és további lehetőségeit maguk az érintettek.

4. Vélemények az eurorégiók szervezeteinek működéséről

A fejezet második részében egy kutatás⁹⁷ eredményeit szeretném röviden bemutatni. A kutatás célja az volt, hogy a szlovák-magyar határon lévő eurorégiók működését meghatározó makrofolyamatok mellett ismerjük meg konkrétan maguknak a szervezeteknek a működését is. Az **eurorégió mint szervezet** a társadalmi folyamatok **mikro** részét képezi, amelynek vannak jogi, politikai, gazdasági és kulturális vonatkozásai is. Az eurorégiók működésének feltárását multidiszciplináris megközelítéssel, több kutatási módszert alkalmazva végeztem el. A viszonylag kevés írott anyag feldolgozása mellett, empirikus módszerrel, sztenderdizált kérdésekre épülő mélyinterjúkkal - amelyeket települési, megyei, kerületi önkormányzati vezetőkkel, az eurorégiók munkatársaival, területfejlesztési szakemberekkel készítettem - bővíthettem a feldolgozható forrásokat, amelyeket még más kérdőíves adatgyűjtés is kiegészített. A kutatás zárásakor öt eurorégiót, a *Vág-Duna-Ipoly Eurorégiót*, az *Ipoly Eurorégiót*, a *Neogradiensis Eurorégiót*, a *Sajó-Rima Eurorégiót*, valamint a *Miskolc-Kassa Eurorégiót*⁹⁸ ismerhettem meg a **primer kutatás módszereit** is alkalmazva, a már említett **interjúk** és **kérdőívek** segítségével. Az interjúk többsége Magyarországon készült, de lehetőségem volt Szlovákiában is néhány önkormányzatot felkeresni, és területfejlesztési szakemberek véleményét is megismerni.

A mélyinterjúk és a kérdőívek az alábbi fő **témákat** ölelték fel:

- Az eurorégió szervezete, tagjai.
- Az eurorégió megalakulásának okai, motivációi és előzményei.
- Az eurorégió működését meghatározó tényezők.
- Az együttműködés rövid távú céljai és eredményei.
- Az eurorégió hosszú távú tervei.
- Az eurorégió perspektívái.

⁹⁷ Kutatásunkra 2002. I. félévében került sor. A kutatást az Oktatási Minisztérium által támogatott Regionális térfolyamatok c. projekt keretében a Modern Üzleti Tudományok Főiskolája végezte. Tudomásunk szerint Magyarországon először vizsgálták átfogóan a szlovák-magyar határon létrejött eurorégiókat. Az itt közölt tanulmány a kutatás eredménye egy részének rövidített változata.

A nevezett régiók 1999-ben, illetve a 2000. évben alakultak meg. Az eurorégiók működését a főbb témák sorrendjében mutatom be.

4.1. Az eurorégiók szervezeti formái

A kérdések közül több is vonatkozott a szervezetet létrehozó és annak tevékenységébe bekapcsolódó tagokra, az együttműködés jellegére és a működés módjára. Az itt következő megállapítások nemcsak a véleményeken, hanem a rendelkezésekre bocsátott szerződéseken és más dokumentumokon is alapulnak.

Az eurorégiók működésében mindig **nagy szerepe van a szervezetnek**, ami összefogja a tagokat és biztosítja a folyamatos működést. Az eurorégió **szervezetéről, és annak szerveiről, valamint** működéséről az együttműködési megállapodások részletesen rendelkeznek. Az eurorégió megalapítása összhangban van az e kérdést érintő és keretfeltételt biztosító nemzetközi megállapodások és szerződések elveivel, valamint a tagok országában érvényes alkotmányos és hatályos jogszabályok elveivel és rendelkezéseivel. Az eurorégiók története is rávilágít arra, hogy milyen nagy szükség van ezekre a nemzetközi, az adott országok közötti és az országokban működő átfogó elvi és gyakorlati szabályozásra. Bármelyik hiánya ellehetetlenítheti, vagy akadályozhatja a legjobb szándékú és közös érdekű alulról jövő kezdeményezést.

A szervezetek **demokratikus elveken** épülnek fel, ami vonatkozik mind a képviselőre, a döntésre, és a magyar és szlovák nyelv használatára. Általában kikötik, hogy az EU intézményeivel a kapcsolatot angol nyelven tartják. A szerződésekben a paritás és az arányosság elve is megjelenik, amelyek az eljárási rend alapjai. Az eurorégió szervezete **két formában** ölt testet: vagy jogi személyiséggel rendelkező szövetségként jön létre, vagy olyan együttműködésként, amelyiknek nincs jogi státusza. A megvalósuló egyes intézkedések a nemzetközi vagy nemzeti magánjog tárgya. Nyitott szervezetek, és tiszteletben tartják a tagok önállóságát.

Az eurorégiók szerveit és azok működését e dolgozatban nem részletezem.

⁹⁸ E kutatásba két eurorégió a Hármas Duna-vidék Eurorégió, és az Aggteleki Karszt Eurorégió még nem került be. Itt jegyezném meg, hogy határmenti kistérségi kapcsolatoknál is előfordul az eurorégió megnevezés használata.

4.2. A szervezetek tagjai

Az eurorégiók szervezetinek létrehozását **önkormányzatok kezdeményezik** a határ mind a két oldalán. A szervezetekben láthatunk példát arra a magyar oldalon, amikor több kistérség és ahhoz tartozó önkormányzatok alakítják meg az eurorégió szervezetét (Sajó-Rima Eurorégió, Ipoly Eurorégió), amikor egy megye és megyei jogú város áll a kapcsolatok fejlesztésének élére (Neogradiensis, Miskolc-Kassa Régióért Kht), valamint, amikor megyei kezdeményezéssel induló, két hazai statisztikai régiót is bekapcsoló szervezet együttműködése vezet eurorégió megalakításához. (Vág-Duna-Ipoly Eurorégió). Az eurorégiók **területi hatókörei** különbözőek (NUTS II, illetve NUTS III⁹⁹), és **metszik egymást**, ami működésüket nem zavarja, bár ennek megítélésében vannak bizonyos fenntartások. A szlovák oldalon a települési, járási és kerületi önkormányzatok szintén aktív szerepet vállaltak az együttműködés kialakításában.

- Az interjúk során az egyik kérdés arra vonatkozott, hogy **kik mutatnak érdeklődést** az eurorégió iránt, és maga a szervezet hogyan tudja tevékenységüket támogatni.

A szervezetekben az önkormányzatoknak jut a főszerep, a kapcsolatok létrehozásában és a szervezet fenntartásában is. A gazdaság és területfejlesztés érdekében az eurorégió keresi az együttműködést a **kamarákkal és más érdekvédelmi**, valamint szakmai szervezetekkel, alkalmanként közvetlenül a vállalatokkal is. A gazdasági élet szereplői is az eurorégió tagjává válhatnak. A **vállalatoknak** a határmenti kapcsolat piacot és tőkét jelenthet. A piaci kapcsolatok fejlesztését az eurorégiók kezdeményezte kiállítások és vásárok jól szolgálják, a befektetési lehetőségeket pedig közvetlen forrásból ismerhetik meg. Külön figyelmet szentelnek az **idegenforgalomnak**. Az eurorégió alapvetően úgy tudja segíteni az üzleti szférát, hogy pályázik, forrást szerez, és infrastruktúrát fejleszt.

Az eurorégió tevékenységéhez tagként, vagy programjaik részeseiként aktívan kapcsolódnak különböző **civil szervezetek**, közülük is kiemelkedő a **környezetvédők** tevékenysége.

⁹⁹ AZ EU területi szintek elhatárolására vonatkozó statisztikai nomenklatúrája, ahol a NUTS II a régió, a NUTS III megyei szintű kiterjedés, a NUTS IV a kistérség, NUTS V a település. A NUTS I a nagytérség kiterjedése.

Oktatási, kulturális és sportegyesületek is mutatnak érdeklődést, a térségben rendszeressé váló események számukra részvételt, bemutatkozást biztosítanak.

Bár ritka, de előfordul **vallási** szervezetek bekapcsolódása az eurorégió szervezetébe és programjaiba.

Összességében, a tagok vagy csak az érdeklődők, az eurorégió szervezetétől a közös pályázatok előkészítését, egyeztetését és végrehajtását várják el, annak reményében, hogy maguk is részesei leszhetnek a térségi kapcsolatoknak.

4.3. Az eurorégiók megalakulásának okai és előzményei

A megalakulást előidéző okokat, motiváló tényezőket és az előzmények feltárását alapvetően három kérdés mentén vizsgáltam.

- Miért van szükség eurorégióra a szlovák-magyar határ mentén?

Az eurorégiók **politikai szerepe** kiemelkedő, és kevesen érzik át ennek jelentőségét - nyilatkozta az egyik magyarországi polgármester az interjú során. A közös fejlesztések, szlovákokat és magyarokat egyaránt bekapcsoló tevékenységek oldják fel a bizalmatlanságot és jószomszédi viszonyt teremtenek. A politikai tényező jelentőségét hangsúlyozta előadásában¹⁰⁰ az egyik eurorégió vezetője is, hasonlítva a szervezetek rendeltetését a nyugat-európai példákhoz.

"Az Európai Unióban egyre nagyobb szerepe van a nagyobb térségek közötti együttműködésnek, különösen olyan esetekben, amikor annak megvannak a történelmi előzményei, és a gazdasági társadalmi helyzetben is több az azonosság, mint a különbözőség. A határon átnyúló együttműködésnek ma ez az intézményforma látszik az egyedüli elfogadottnak" - összegezte véleményét az egyik eurorégió ügyvezető igazgatója.

- Milyen tényezők **motiválták** az Eurorégió **megalakulását**?

Az interjúk során elhangzott válaszokból megállapíthatom, hogy az eurorégiókat létrehozó önkormányzati vezetők felismerve a **fejlődés új kereteit**, törekedtek az eurorégiók szervezeteinek kialakítására, amit közvetlenül motivált az is, hogy a

¹⁰⁰ Német Péter Mikola az Ipoly Eurorégió titkárának előadás a 27. Nemzetközi Ifjúsági Nyári Egyetemen, Salgótarján, 2002. július 27.

csatlakozó országok határain a **Phare CBC** keretből fejlesztési forrásokra lehetett pályázni. Közös törekvésük, hogy **a régiót vonzóbbá tegyék**, közös gazdaságfejlesztési és idegenforgalmi fejlesztéseket alapozzanak meg, és a közös kulturális örökséget ápolják. Az eurorégió "**előszoba**" az EU regionális pályázati forrásaihoz, a régiót (NUTS II) átfogó szervezeti formát ez indokolja - fejezte ki sommásan véleményét az egyik megyei vezető.

Az egyik szlovák polgármester az eurorégiót úgy tekinti, mint egy **lehetőséget az elhagyatott** térség felemelkedésére. A munkanélküliség magas, a polgármesteri hivatalokban csapódik le annak hatása, hogy a korábbi nagyvállalatokat felszámolták, a termelőszövetkezetek megszűntek. Nem hivatalos adatok szerint az Ipolyság egyes településein 50%-nál is magasabb a munkanélküliség. Sok a hasonló probléma a határ mindkét oldalán, ami indokolja az együttműködést. A határmenti együttműködés megvalósítása és kiszélesítése ezen a helyzeten alapvetően csak változtathat.

- Milyen többletet adhat az együttműködéshez az **Eurorégió megnevezés**?

Az EU által meghirdetett pályázatokon való részvételhez biztosít keretet. Az önkormányzati kapcsolatok intézményesülnek, mint egy **ernyőszervezet** keretében az eurorégióban pályáznak együtt. Másként **nem is tudnának pályázni** a határ mentén létrejövő szervezetek - mutattak rá az interjúalanyok - az eurorégió jelentőségére. Más vélemény szerint az elnevezésben **némi sznob** hatás nyilvánul meg, divatos kifejezéssé vált.

- A résztvevők szerint **mit tud megoldani az Eurorégió**, amit országos hatáskörű szervezetek nem tudnak elrendezni?

Az interjúalanyok úgy látják, hogy az eurorégió szervezeti kerete "jobban passzol" a **jövő Európájához**. Közelebb van **a helyi igényekhez**, azokat jobban ki tudja elégíteni, mint az országos szervezetek. Az egyik önkormányzati szakember véleménye szerint az eurorégiónak olyan speciális, **a térségre jellemző kérdésekkel** kell foglalkoznia, ami az adott terület sajátja. Az önkormányzatoknak a saját területüket ismerniük kell, saját szervezetük, saját szakembereik részvételével működik az eurorégió. A **személyes kapcsolatoknak** nagy jelentőségük van az együttműködésben.

- Milyen **kapcsolatok** jellemezték az Eurorégió tagjainak együttműködését a szervezet **megalakulása előtt**?

A települési önkormányzatok és a civil szervezetek határon átnyúló kapcsolatai minden esetben megelőzték a kistérségek szövetsége, vagy a megyék közreműködésével megvalósuló szervezeti keretek kialakítását. A *Vág-Duna-Ipoly Eurorégió* előzményeként a Rákóczi Szövetség által kezdeményezett Hídverő napokat és a szlovák és magyar önkormányzatok között kialakult rendszeres kapcsolatokat lehet említeni.

Az *Ipoly Eurorégió* sajátjaként ki kell emelni azt a civil összefogást, aminek kerete az Ipoly Szabadegyetem¹⁰¹ volt. Az Ipoly térségéért felelősséget érző szlovák és magyar hallgatók már 1994/95-ben elhatározták egy határon átnyúló együttműködés megalapítását, ami a térségben a helyi tudás és örökség megőrzésére épít. A hallgatók keresték fel az önkormányzatok polgármesterét, és nyitottak lehetőséget más érdekelttek számára is az Ipoly Térségi Együttműködésben való részvételre. A *Neogradiens Eurorégió* esetében a testvérvárosi (községi) kapcsolatokat, a Kereskedelmi és Iparkamarák közötti szakmai együttműködést - amelynek székhelye Losonc, illetve Salgótarján - emelték ki előzményként. A *Sajó-Rima Eurorégió* létrehozását is az önkormányzatok korábbi kapcsolatai alapozták meg. A *Miskolc-Kassa Eurorégióért* létrejövő közhasznú társaság is a korábban is létező, bár nem formális kapcsolatokra támaszkodhatott.

4.4. Az eurorégiók működésére ható tényezők

Az interjúk során több állítást figyelembe véve kértem a válaszolókat, hogy minősítsék azok hatását az eurorégiók működését illetően. Véleményüket egy skálán megadott értékkel is kifejezhették, ahol az 1=nagyon akadályozza, a 2= akadályozza, a 3=nincs különösebb hatása, a 4=segíti az 5=nagyon segíti mértéket jelölte. Tekintettel az interjú lehetőségére a tényezők minősítését az interjúk alanyai szívesen megindokolták. A véleményekből sokkal több tárul fel, mint a puszta mértékekből. A tényezőket úgy csoportosítottam, hogy összefüggéseiben mutassam be a válaszadók véleményét. Egyes

¹⁰¹ Az Ipoly Szabadegyetem a szlovák és magyar Ipoly Unió, a Szent István Király Alapítvány és az Ipoly-táj Fejlesztési Alapítvány közös kezdeményezése, olyan független szabad iskola az Ipoly térségében élő szlovák és magyar önkéntesek számára, akiknek ügye a térség tradícióinak megőrzése és fejlesztése.

tényezők más kérdés kapcsán is szóba kerültek, így az ismétlődő véleményeket kerülöm, illetve csak utalok azokra.

4.4.1. Az országok kapcsolata

- Magyarország és Szlovákia között megoldásra váró kérdéseket is értékelték a választ adók.

A **nagypolitikát** érintő kérdéseket **figyelembe kell venni**, de jelenleg azok nem befolyásolják az eurorégióban szerveződő együttműködést. Ezt a véleményt fejezték ki a szlovák oldal és a magyar oldal nyilatkozói is. A külpolitikai kapcsolat néhány évvel ezelőtt sokkal jobban rányomta bélyegét - korlátozta, akadályozta - a határmenti együttműködésre, mint jelenleg, állították egybehangzóan a határ mind a két oldalán. A területfejlesztés egyik szlovákiai szakértője szerint négy évvel korábban az eurorégiók kormánykörökben "fóbiát" okoztak, és nem csak a magyar határon kialakuló szervezetek esetében. A Dzurinda kormány támogatja az eurorégiók működését korlátozások, befolyásolás nélkül- állították a szlovák polgármesterek, amit a magyar oldalon is megerősítettek, kiemelve, hogy szlovák partnereik több támogatásban részesültek az utóbbi években.

A "**státusztörvény**" hatását nem lehet figyelmen kívül hagyni, az interjúk során is sokszor szóba került e téma. A törvényből eredő külpolitikai problémák az eurorégiók szintjén nem jelentek meg. Nem maradt el emiatt közös program, tárgyalás stb. A törvény kedvező hatásait a gyakorlatban még nem érzékelik. A szlovákiai települések önkormányzati vezetői rámutattak arra, hogy nagy a munkanélküliség városukban, térségükben, sőt Szlovákia egészében, de a státusztörvény kínálta lehetőség nem megoldás még a magyarok gondjaira sem. A tartós munkanélküliséget nem lehet 3 hónapos alakalmi munkavállalással kezelni! Az egyik vegyes település magyar polgármestere kifejtette, hogy térségükből többen vállalnak munkát Magyarországon, nemcsak a határtérségben, nagyobb távolságra, többek között Székesfehérváron, Budapesten multinacionális vállalatoknál, akiket nem a státusz törvény alapján, hanem államközi megállapodás keretében foglalkoztatnak. Alapvetően **tőke kellene** a térségbe, **a kormányoknak a gazdaság fejlesztését kellene közösen** szorgalmazniuk, támogatniuk, hisz a gondok egy töről fakadnak! - állították a határ mind két oldalán.

A szlovák magyar kapcsolatok elemzésekor a **nemzetiségi kérdést** természetes szempontnak kell tekinteni. A szlovák belpolitikát, valamint Szlovákia és Magyarország kapcsolatát is megterhelte a szlovákiai magyar nemzetiség helyzete, 1993-1998 között élesen jelentkezett ez a probléma. Az interjúk során őszintén lehetett arról a kérdésről is beszélgetni, hogy a szlovák-magyar határon kialakuló régiók mennyiben jelentenek **magyar-magyar együttműködést**.

"Adott, hogy itt élünk az **országhatárhoz, az anyaországhoz közel**" - kezdte válaszát az egyik szlovákiai magyar polgármester. A térség, a település fejlesztése az ott élő emberek közös ügye, akik magyarok és szlovákok. Egyformán sújt mindenkit a gazdaság válsága, a település polgármesterének pedig a köz ügyeivel kell foglalkoznia. Az eurorégió keretében megvalósítható fejlesztés **nem a magyarok külön érdeke**, az ott élő emberek életét kell jobbra tennie - összegezhető röviden az a vélemény, amit több ciklusban megválasztott, vegyes településen élő (51% magyar, 49% szlovák, 1% roma, rutén, lengyel nemzetiségű) magyar polgármester fogalmazott meg. Véleménye összecseng annak az észak-magyarországi többször megválasztott városi polgármester szavaival, aki a **térség felemelkedését**, a gazdasági kapcsolatok fejlesztési lehetőségeit hangsúlyozza az eurorégió keretében, és földrajzi helyzetükből adódóan ezt itt, a szlovák-magyar határon, és most lehet megtenni! A szlovák oldalon **szlovákok és magyarok** élnek. Az eurorégió nem lehet magyar-magyar ügy! A fenti álláspontok túlmutatnak a pragmatizmuson, felelős politikusi magatartást tükröznek, ami nélkül nem lehet közös terveket alkotni és megvalósítani.

Nem kell elhallgatni azt a véleményt sem, ami arra mutatott rá, hogy a szervezetek létrehozásánál a szlovákiai polgármesterek között a magyarok aktívabbak voltak, szlovák társaik nagyobb fenntartással fogadták ezt az új formát. Mint tényt jelzem, hogy vannak olyan szlovákiai járások, ahol több a magyar, mint a szlovák polgármesterek száma. Az együttműködő **kistérségekben az is** előfordulhat, hogy **a magyar-magyar kapcsolatok** erősebbek. Az eurorégiók ügyéért dolgozó magyar tisztviselők, szakemberek körében nem hallottam olyan véleményt egyik oldalon sem, amelyik a magyarok kapcsolatára helyezné a hangsúlyt az együttműködésben. Tény azonban, hogy az eurorégió a kisebbségeknek az anyaországgal való jobb kapcsolatát is elősegíti.

A vélemények alapján mindenképp azt kell tudatosítani, hogy az **eurorégió mindenki felé nyitott**. Bár Szlovákiában a magyar határ mentén egy tömbben élnek a magyar nemzetiségiek, de a közigazgatási egységekben, kerületekben, járásokban, városokban és falvakban az esetek többségében vegyes lakosság él. A **határok megszűnése** mindenkinek érdeke, a korlátok felszámolása több mint szimbolikus érték, mert így lehet elérni odáig, hogy mind a két oldalon lássák azt, hogy a határon innen és túl nem az ellenség várakozik - hangsúlyozta egy szlovákiai polgármester.

4.4.2. Az eurorégiók pénzügyi kérdései

Az eurorégiók működését biztosító források megítélését több szempontból is minősítették a válaszadók.

- Az eurorégiók működésükhöz nem kapnak központi támogatást - ez volt az egyik állítás.

Értelemszerűen ezt a tényezőt mindenki akadállynak tekintette, 1-es, 2-es mértékkel kifejezve a fennálló problémákat. Ugyanakkor kinyilvánították, hogy "felülről való bábáskodásra" nincs szükségük.

- Az EU támogató politikájának, a Phare CBC-t is értékelték az interjú alanyai.

A megkérdezettek körében egy-két esetben kapott 4-es ill. 5-ös minősítést az EU támogatás, ami a Phare CBC **fontosságát** fejezi ki. Ugyanakkor a megkérdezettek eddigi tapasztalatai a **Phare CBC** pályázatokkal nem minden vonatkozásban voltak kedvezőek, ezért 1-es, 2-es, 3-as mértékkel fejezték ki problémáikat. Kritikai megállapításaik csaknem azonosak voltak, jelezték, hogy az elnyerhető támogatások nem elégségesek, a pályázati eljárásnak és végrehajtásnak nagyon bonyolult követelményei vannak, amihez valójában nincsenek meg a személyi feltételek (kapacitás) az eurorégióknál. A pályázatokhoz nemcsak szakembereket nem tudnak alkalmazni, hanem az önrész biztosítása is esetenként gondot okoz a szervezetnek. Hangsúlyoznom kell, hogy senki nem becsülte le az elnyert támogatást, sokkal több ilyen lehetőséget szeretnének, de tervezhetőbb és kevésbé bürokratikus pályázati rendszerben, és kiszámítható finanszírozás mellett.

A szlovák-magyar határon lévő eurorégiók közös tevékenységét szolgálja, hogy Magyarország és Szlovákia kormányai megegyeztek abban, hogy a Phare CBC

költségvetés egy részéből ún. Közös Kisprojekt Alapot hoznak létre, amit az Európai Bizottság Phare CBC-ről szóló 2760/98. sz. rendelete lehetővé tesz. Ennek az alapnak a célja, hogy rugalmas keretet biztosítson a pályázóknak és erősítse együttműködésüket azáltal, hogy közös projekteket fejleszthetnek, tükörprojektek formájában forrást szerezhetnek hozzá mind a két oldalon, és közösen valósítják meg vállalt feladataikat. Közös Kisprojekt Alap kétoldalú megállapodás formájában Szlovákia és Magyarország között először 1999-ben jött létre. A kisprojekt formában elnyerhető támogatás 5-50.000 euró (tükörprojektek esetében külön-külön ez a céltámogatás), aminek végrehajtására 3-8 hónap áll rendelkezésre, és a pályázóknak 10% saját forrással kell rendelkezniük.

A kisprojekteknek négy kiemelt célja van:

- Területfejlesztés és területrendezés
- Gazdaságfejlesztés és turizmus
- Emberi erőforrás-fejlesztés
- Természet és környezet.

Az EU és más források iránt változatlanul nagyok a várakozások, ezek nélkül a közös tervek nem válhatnak valóra. A kedvezőtlen tapasztalatok ellenére is viszonylag nagy a tettekkészség a fejlesztési programok kidolgozására és megvalósítására.

- Közös tervek megvalósításához **szükséges források** hiánya

Az interjúalanyok egyértelműen ezt a tényezőt tekintették a legfőbb **akadály**nak az eurorégiók **jövőjét** illetően. Az eurorégió vezetői tudatában vannak annak, hogy csak az eredmények igazolhatják a szervezetek létét, ezt várják el a szervezet tagjai, a közvélemény, és végül a támogatók is. A **hosszú távú célok**, az adott terület fejlődését elősegítő koncepciókban meghatározásra kerültek, de megvalósításuk még bizonytalan. A Phare CBC **nagyprojektek** pénzügyi támogatására is korlátozott összeg áll rendelkezésre. A pályázati rendszert az együttműködésben nehezíti, hogy nincs biztosíték arra, hogy tükörprojektek valósuljanak meg, azaz mind a szlovák, mind a magyar fél a közös program "felére" megkapja a támogatást egyszerre. A határrégiók **periférikus helyzetének** felszámolását csak nagyprojektek biztosíthatják, amelyeket kisebb támogatásokkal megalapozhatnak, de oldhatnak meg. "Az EU támogatás mindaddig csak ópium, amíg hatékonyabb szert nem találunk a nagyobb problémára, a munkanélküliségre és szegénységre" - sommázza kritikáját a napi társadalmi

feszültségekkel szembesülő polgármester, aki a bajok megoldást a gyökerénél szeretné kezdeni.

4.4.3. Kompetenciák különbözősége

Mára a kompetencia (önkormányzati jogosítványok) kérdése **lekerült napirendről**, ezt mind a két oldal önkormányzati vezetői tapasztalataikkal is igazolták. Az együttműködő felek a határ mind a két oldalán **azonos**, vagy közel azonos lehetőséggel rendelkeznek saját országaik törvényei által a nemzetköz kapcsolatok, így az eurorégió alakítása területén is. Magyarországon korábban, Szlovákiában az elmúlt években alakult ki a kompetenciáknak az a köre, ami szükséges a napi és hosszabb távú kapcsolatok lebonyolításához. Az interjúk szereplői felidéztek a kapcsolatok kezdetét, az első próbálkozásokat, amikor nehéz volt az adminisztratív különbözőségeket áthidalni. Az eurorégiók politikatörténetét írók találhatnak majd bravúros eseteket, amelyek végül is eredménnyel, a szervezetek megalakításával végződtek.

Az eurorégió döntéshozóinak figyelembe kell venniük, hogy egy adott ország törvényei értelemszerűen annak **politikai határáig** terjednek, és nem vonatkozhatnak az eurorégió másik országban fekvő területére, illetve annak tagjaira.

Az eurorégió működését a források hiánya akadályozza, ez általános problémaként említhető. A megkérdezés során egy válaszoló nagyon határozottan vallotta, hogy a régióknak, így az eurorégióknak is **"adóbeszedő" kompetenciára** lenne szüksége a hatékony működéshez.

A magyar oldalon felmerült az is, hogy az önkormányzati és választójogi törvény összhangját meg kellene teremteni, a együttműködés hatékonyabb kereteit ez biztosíthatná.

4.4.4. Belső tényezők

- Az Eurorégió szervezetéhez kapcsolódó **felek száma és aktivitása** is a mérlegelés tárgya volt.

Bár az önkormányzatok kezdeményezésének döntő szerepe van az eurorégiók kialakításában, annak eredményességét meghatározza a tagok száma és aktivitása. A megkérdezettek minősítése szerint a tagok viszonylag aktívak, de a szélesebb körű részvétel csak akkor várható el, ha ennek keretei adottak lesznek, és a projektek

megvalósulnak. Az eurorégiók természetes törekvése, hogy a települési önkormányzatok aktívabbak legyenek, és a szervezet **kereteit kitágítsák** a vállalkozók, a szakmai szervezetek felé. Az eurorégió szervezeti központjától távolabb lévő önkormányzatok igényelnék a jobb tájékoztatást és az aktívabb cselekvést. A **települési önkormányzatok még nem érzik magukénak az eurorégiót**, a közös projektek eredményes megvalósítása viheti közelebb a szervezetet a tagokhoz - nyilatkozták a települések polgármesterei.

- Az eurorégió **szervezeti felépítéséről** is mondtak véleményt az érintettek.

Az eurorégiók esetében a szervezeti formának nagy jelentősége van. A rövid távú célok egyike volt az együttműködés szervezeti kereteinek kialakítása, amelyről a szlovák és magyar felek közötti szerződésben részletesen rendelkeznek. A szervezet jogi kereteit mindenki korrektnek tartja. A válaszadók hangsúlyozták a **demokratikus eljárás jelentőségét és sérthetetlenségét**, de a szervezetek munkatársai rámutattak az abból fakadó korlátokra is. Nevezetesen az elfogadott döntési mechanizmus lassítja az együttműködést. Vannak esetek, pl. pályázati felhívásokra való jelentkezés, amikor nem is lehet betartani a szabályokat, ha a pályázati határidőt tartani akarják.

A belső tényezőket figyelembe véve az önkormányzati vezetők **kritikai véleményüknek** is hangot adtak. Elsősorban azt kifogásolják, hogy **az eurorégió még nem jutott el az emberekig**. Az eurorégiók szerepét feltáró kutatásnál ezért zártam ki a polgárok véleményét megkérdező felmérést, mert feltételezhető volt, hogy az emberek széles körében nem ismert a területüket érintő eurorégiók szerepe. Eurorégiók keretében olyan akciók, fejlesztések kellenek, amelyek érzékeltetik az eurorégiók fontosságát azáltal, hogy a polgárok élete is kedvezőbb lesz.

Az eurorégiók működését kritika éri olyan oldalról is, hogy **bizonyos akciókon még nem léptek túl**. Bár sikeresek, és a jó szomszédság, a bizalom kiépítésében fontos szerepük van a kulturális rendezvényeknek, de az eurorégióknak **más formában is meg kellene jelennie**, hogy jelentősége kifejeződjön, és átfogja azt a területet, aminek fejlesztésére szövetkezett. E türelmetlenség mögött az a jogos elvárás tárul fel, ami területfejlesztési funkciójukból fakad, s amiben mindenki egyet ért, legyen akár elnökségi tag, akár az operatív ügyek intézője.

4.4.5. Emberi tényezők

Az interjúk során az emberi kapcsolatoknak mindvégig nagy jelentőséget tulajdonítottak a válaszadók, ami több dimenzióban kapott értelmezést.

- A határmenti **hivatalos** kapcsolatok jelenlegi állapotát kellett az interjú alanyainak értékelni.

A kapcsolatok alakításának jelen helyzetét kedvező, sőt **nagyon kedvezőnek** ítélték a nyilatkozók. A szervezetek megalakítása, projektek, közös programok ezt az optimista véleményt mind igazolják. Adminisztratív akadály nincs a kapcsolatoknak, és a fejlesztés új lehetőségének kihasználásáért **felelősséget éreznek a polgármesterek**, így könnyen egymásra találhatnak a határ mind két oldalán, és erre a szövetségre alapozva a határon átvérve is!

- A határmenti **családi** kapcsolatokban rejlő nagyobb lehetőségről is többen szóltak.

A családi kapcsolatok jelentős hatással voltak a hivatalos együttműködés kialakítására. Az interjúk során feltárult, hogy a családi vonatkozásokat nem lehet leszűkíteni az államhatár 20-50 km-es térségére. A ki- és áttelepítések történelmi ténye miatt hatásuk messzebbre ér. Szlovákiai városok egyaránt hivatalos testvérvárosi kapcsolatot alakítottak ki olyan magyarországi településekkel, ahová magyarokat telepítettek ki, és olyanokkal, ahonnan szlovákokat telepítettek vissza. Többek között Zselíznek így lett testvérvárosa Barcs, Nagysallónak pedig Bátaszék és Kondoros.

A fentiek mellett figyelembe kell venni azt is, hogy a vizsgált eurorégiók területén Magyarországon is élnek szlovákok, és **"tudni kell erre építeni"** - hangsúlyozta az egyik megyei közgyűlés elnöke. Úgy látja, hogy nem használják ki az eurorégiók ezt a fontos emberi, közösségi tényezőt.

- Az eurorégió iránt **elkötelezett emberek** nélkül nincs eurorégió.

Az eurorégiókra ható főbb tényezők között a nyilatkozók nagy jelentőséget tulajdonítanak azoknak a **személyiségeknek**, akik felkarolják az új lehetőséget, és a bizonytalanság ellenére is élére állnak egy ügynek. Hangsúlyoznom kell, hogy a megkérdezettek között nemcsak az eurorégiók vezető személyiségei voltak, hanem olyanok is, akik részt vesznek az együttműködésben, de nem annak centrumában. A nyilatkozó vezetők sem önmagukról, hanem társaikról szóltak, akik saját területükön

próbálták elhárítani korábban az adminisztratív akadályokat, most pedig lobbizva, forrásokat keresnek a közös tervekhez.

Az eurorégiók elkötelezett személyiségei azok a szlovák és magyar önkéntesek, az Ipoly Szabadegyetem hallgatói, akik az Ipoly folyó vízgyűjtő területén a térség fejlesztését az ökonómia, az ökológia, és az ökumenikus kultúra jegyében tervezték meg.

Az adott térségben lehet a legtöbbet tenni az eurorégiók ügyéért, de sok támogatóra van szükség más szinten is.

4.4.6. Főhatóságok szerepe

A főhatóságok szerepét nem egy állítás kapcsán, hanem külön kérdésként értékelték a válaszadók. Az eurorégiók képviselői a főhatóságok közül kiemelik a **Külügyminisztérium** tevékenységét, amelyik érdeklődik az együttműködés iránt, és lehetősége szerint minden támogatást megad, nyilatkozták a magyarországi megkérdezettek. A szlovákiai polgármesterek a Külügyminisztérium vonatkozásában azt igénylik, hogy segítsen **láttatni az eurorégiókat: hangsúlyozza létüket és építsen rájuk!** Az eurorégiók pályázatok, egy-egy konkrét projekt, esemény megszervezésekor sok más hivatallal, minisztériummal kerülnek kapcsolatba, amelyek segítik tevékenységüket, de **különös figyelmet nem tapasztaltak** az eurorégiók léte iránt. "Különösebb ráhatást – tapasztalataim szerint – egyetlen főhatóság sem gyakorol, valószínű nem tartozik kompetenciáik körébe". Volt, aki a szóbeli ígéreten kívül semmilyen támogatást nem kapott az országos hatáskörű szervektől. A **Phare CBC** programok kapcsán az **ügynökségek** kerültek közelebb az eurorégiókhoz, akiknek segítsége, támogatása korrekt volt az eddigiek során.

- Szükség lenne-e az érintettek szerint egy **különálló országos szervezetre/** hivatalra, amelyik az eurorégiók ügyével foglalkozik?

Az eurorégiók **érdekérvényesítése nem** megoldott, ezt hangsúlyozták az interjúk alanyai is, és ennek kapcsán kérdeztem meg, hogy vajon egy országos szerv segítené-e ügyüket. A megkérdezett polgármesterek, önkormányzati munkatársak körében a többség azt vallotta mind Magyarországon, mind Szlovákiában, hogy nincs szükség különálló hivatalra az eurorégiók ügyében. Az eurorégió az **önkormányzati elv** megvalósulását biztosítja, annak lehetőségét kínálja, hogy egy adott területen maguk oldják meg problémáikat, alakítsák jövőjüket saját elhatározásukból kialakított szövetség alapján. Egy országos szintű hivatal esetén a kapcsolatok hierarchikussá

válnának, és **bürokratikus, céltalan szervezetek** jönnének létre, az önállóság csorbulna. A forrásokért való küzdelem, az eurorégiók szervezeteinek önerőből való fenntartása maga is fokmérője az eurorégió létjogosultságának.

Az eurorégiók **szervezeteinek működtetése** nem minden esetben oldható meg egyszerűen. Esetenként a szervezet tagjaitól származó díjakat használják fel működési költségre, más esetekben a szervezet fenntartásáért is küzdeni kell.

Bár az eurorégiók szervezeteit finanszírozó és felügyelő országos hivatal szükségességét a véleményt formálók többsége elvetette, de fontosnak tartanák, hogy az eurorégiók működése tervezhetőbb legyen, több pályázati forrás álljon rendelkezésre, és azok meghirdetése kiszámítható legyen. Szükségesnek tartották azt is, hogy a **két ország** bizonyos **területpolitikai célokat** egyeztessen, esetleg intézményrendszere is hasonló legyen, de a **Phare CBC pályázatokat** - kis és nagy projekteket egyaránt - össze kellene hangolni, és ezt csak **az országok kapcsolatában** lehetséges.

Volt olyan vélemény, ami szerint bár különálló országos szervezetre nincs szükség, de a Miniszterelnöki Hivatalban lévő politikai államtitkárság felügyelhetné az eurorégiós együttműködést Magyarországon, így - hasonlóan a régiókhoz - jobban a figyelem középpontjába kerülnének. Egy nyilatkozó az eurorégiók érdekében hasznosnak tartaná, ha egy országos hivatal koordinálná, és finanszírozná a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztését.

4.5. Célok, eredmények, tervek

4.5.1. Célok és eredmények

Az eredmények számbavételét az alábbi egyszerű kérdések célozták meg:

- Melyek voltak az eurorégió **rövid távú** céljai?
- Milyen **eredményeket** értek el eddig az Eurorégió együttműködésében?

A **rövidtávú célok** között a legkonkrétabban a **szervezet megalakítását**, szerveinek létrehozását, és ezek működésének propagálását jelölték meg a válaszadók. Ezen felül közös rendezvények, konferenciák szervezése, projektek kidolgozása és közös pályázaton való részvétel szerepelt a rövidtávú tervek között.

A szlovák-magyar határon kialakult eurorégiók eredményeinek számbavételekor tekintettel kell lenni arra, hogy ezek a szervezetek az elmúlt 2-3 évben alakultak meg, bár az együttműködés hosszabb múltra tekint vissza.

Az interjúk során az eurorégiókban együttműködő önkormányzati vezetők a **szervezet megalakítását**, valamint annak működését biztosító testületek felállítását **eredménynek** tekintették. A szervezetek **de jure** léteznek, és ezzel együtt kialakultak azok az irodák, csoportok, amelyek a szervezet folyamatos működését, és a pályázatok koordinációját biztosítják. Ennek jelentőségét nem pusztán a szervezeti keretek tanúsítják, hanem azok a **közös projektek**, és átfogó - hosszabb távra szóló - **tervek**, amelyek a területfejlesztés közös céljait valósítanák meg. A projektek között már vannak elfogadott és **megvalósított akciók**, kisebb fejlesztések, közös programok, de a régiók felemelkedését szolgáló stratégiai tervek még kidolgozás alatt állnak. Több átfogó koncepció, a stratégiai tervek alapját képező elemzés elkészült az eurorégiók együttműködésében, de ezek megvalósításához még nélkülözik a célpályázatokat, köztük a Phare CBC meghirdetését. A különböző szervezetek eddig elért eredményeit itt tételesen nem ismertetem a terjedelem korlátai miatt, de szeretném kiemelni, hogy az elmúlt 2-3 év bővelkedett eseményekben minden szervezetnél.

4.5.2. Az együttműködés hosszú távú céljai és tervei

- Melyek az együttműködés **hosszú** távú céljai? - hangzott el az eurorégiók jövőjére vonatkozó kérdés.

Az eurorégiók alapító tagjai tág körben határozták meg azokat a célokat, amelyek megvalósítását szervezetük szeretné elérni, vagy elősegíteni. Mivel terület szempontjából középszintű (általában NUTS II, illetve NUTS III) együttműködésről van szó, így természetesen a célok

- a gazdaság fejlesztését,
- a területfejlesztést,
- a természeti környezet megőrzését,
- és az infrastruktúra fejlesztését és

összehangolását tűzték ki célul. E célok teljesítése átfogó programokkal lehetséges, és ezek tervezése majd megvalósulása biztosíthat alapot a kooperációk széles körének.

A szerződésekben a célok között megnevezik még

- az oktatási és művelődési kapcsolatok támogatását,
- a tudományos kapcsolatok fejlesztését,
- a közös kulturális örökség ápolását,
- valamint a humanitárius és szociális együttműködés kialakítását is.

A célok területeinek kijelölése mellett a szervezet akkor tudja feladatát teljesíteni, ha biztosítja az információáramlását, valamint a szükséges **információs rendszert**, amelyek elősegítik közös programok fejlesztését és a teljesítésüket biztosító EU források elnyerését. Az eurorégióknak fontos szerepe lesz a közös programok és projektek kidolgozásán túl azok koordinálásában és megvalósításában. E pontban is el kell tekintenem a tervek felsorolásától, de az együttműködés megalapozottságát mutatják azok a koncepciók, vagy a már részletesen kidolgozott tervek, amelyek a nagyprojektek pályázati kiírásait várják minden egyes szervezetenél.

4.6. Perspektívák

Az eurorégiók fejlődéséről, lehetőségeiről és akadályairól három kérdés kapcsán fejtették ki véleményüket az interjú alanyai.

- Miként segítheti elő az eurorégió az **EU-val való integrációt**?

A kérdés feltevését indokolta, hogy az EU támogatás célja a Phare CBC keretében az országok integrációjának elősegítése az államhatár mentén. Az eurorégiót alapító szerződések is célként határozzák meg az Európai Unióhoz való csatlakozásból eredő feladatok előkészítését. Ennek teljesítését azonban különböző módon látták az interjú alanyai, bár az **együttgondolkodást**, a közös cselekvést mindenki természetesnek vette az integrációt erősítő folyamatban. Az egyik szlovák polgármester azt hangsúlyozta a kérdés kapcsán, hogy az eurorégió "helyi integráció, keret arra, hogy találkozzunk, együtt tervezzünk és megmutassuk azt, hogy **tudunk együtt dolgozni**".

Az európai integrációt az eurorégiók akkor tudnák hatékonyan segíteni, ha nagyon konkrét és eleven kapcsolatot alakítanak ki Brüsszellel, nyilatkozta az egyik önkormányzati vezető. **Nagyobb dimenziókban** és programokban kellene az eurorégióknak **megmutatni** magukat, hogy jobban érvényesítsék érdekeiket. Volt olyan

vélemény is, ami szerint nincs érdemi jelentősége az eurorégióknak az EU-val történő integráció szempontjából.

- Milyen hatással lenne az Eurorégióra, **ha** Szlovákia és Magyarország **nem egyidejűleg** lenne az EU tagja?

2002. nyarán a kérdést nem utasította el senki, abból kiindulva, hogy nem időszerű erről beszélni, mivel Szlovákia nemzetközi megítélése kedvező és az EU-ban "nagy csoportos" felvétel volt készülöben. Ugyanakkor az őszi szlovákiai választások még hátra voltak és a Demokratikus Szlovákiáért Mozgalomnak¹⁰² erős volt a támogatottsága, pártok között a legmagasabb. A nevezett párt hatalomra kerülésével mind a bel-, mind a külpolitikában a jelenlegi helyzethez képest visszarendeződés indulhatott volna el. A szlovákiai választások eredményének¹⁰³ és EU döntéshozók elhatározásának ismeretében, ami szerint Magyarországot és Szlovákiát is megnevezték azok között az országok között, akikkel a tárgyalásokat le akarják zárni, már csak az EU csatlakozás időpontja a bizonytalan tényező, amit végül is időközben megtudtunk, 2004. május 1.

Az interjúk során elhangzott vélemények közül a fenti kérdésre adott válaszok közül érdemes azonban néhányat kiemelni.

A szlovákiai oldalon azt hangsúlyozták, hogy egy ilyen helyzet - ha a két ország nem egyszerre lenne az EU tagja - kialakulása nagy bizalmatlanságot szülne, leállítaná a kedvező folyamatokat, ellenérdekeltséget indítana be az együttműködéssel szemben. "Ez esetben az érdemi együttműködés érzékelhető javulását nem tartom valószínűnek" - nyilatkozta az egyik eurorégió magyar vezetője.

Voltak, akik úgy vélték, hogy a nagypolitika ellenszelével szemben is lenne esélye az eurorégióknak, mert amit már felépítettek, azt nem lehetne lerombolni. Ilyen helyzetben az eurorégiók felértékelődnének, és az országok közötti integráció előkészítésében nagyobb szerepet töltenének be, mint jelenleg.

A kedvezőtlen esetben a "Schengeni határok"-ból eredő beláthatatlan következményekre a válaszolók egyaránt felhívták a figyelmet.

¹⁰² Demokratikus Szlovákiáért Néppárt (HZDS) nacionalista jellegű párt, vezetője Vladimír Mečiar, aki 1993-1998 között többször volt miniszterelnök.

¹⁰³ A szlovákiai választásokon (2002.szeptember 22.és 23.) a pártok a között a legtöbb szavazatot a HZDS kapta, de kormányt újra Mikuláš Dzurinda alapított több párt koalíciójával.

- Milyen hatással lehet az eurorégióra, **ha** Szlovákia és Magyarország **egyidejűleg** lesz az EU tagja?

E kérdés kapcsán az eurorégiók jövőjéről lehetett véleményeket megismerni. Azt nem gondolta senki, hogy az eurorégiók betölthetik szerepüket a közös csatlakozásig. Sokkal inkább azt fejtették az interjúk alanyai, hogy az EU-ban "alapvetően javulna az együttműködés és egy más minőségű közös munka feltételei teremtnének meg". Több támogatást remélnek, hisz az eurorégiókhoz tartozó térségek jogosultak lesznek más Strukturális Alapok igénybevételére is. A kedvezőbb lehetőség kihasználására átfogó, kidolgozott programok kellenek, hangsúlyozta az egyik válaszadó.

Az eurorégióknak akkor lesz jövőjük, ha együtt elérnek valamit! - állították önkritikusan az eurorégiók vezetői és kritikusai is.

Befejezés

A tanulmányban bemutatott tények és vélemények alapján megfogalmazható, hogy az **eurorégióknak fontos szerepük** van a jelenben, és van jövőjük is. A szervezetek létezésük fontosságát már igazolták, a nemzetközi kapcsolatok új társadalmasított kereteit hozták létre, kitágítva a lehetőségeket az alulról jövő kezdeményezésnek nemcsak formális keretben, az önkormányzatok kapcsolatában, hanem felértékelték a civil kezdeményezéseket is. Az eurorégiós szervezetek működése nem önmagáért való, küldetésüket akkor tölthetik be, ha tevékenységükkel saját területi hatókörükben elősegítik a **gazdasági, társadalmi és kulturális tér** létrehozását, az államhatárokból fakadó elzárkózás és periferezálódás felszámolását. Az eurorégiók működését elemezve megállapítható, hogy a felhalmozott tapasztalatok birtokában az eurorégiók tevékenysége egyre sokrétűbb és egyre eredményesebb, ami alapot ad arra a feltételezésre, hogy **képesek lesznek meghaladni** az együttműködés jelenlegi szintjét, és hosszú távú terveiket végrehajtva az integrációs folyamatok meghatározó szereplői lesznek. A szlovák-magyar határ mentén létrejött eurorégiók többsége olyan területen szerveződött, ami mind a két országban a gazdaság periferiáját alkotja, a területek gazdasági lemaradása nagy az országaik átlagos fejlettséghez és centrumához képest, maga után vonva annak társadalmi következményeit is. Többszörösen nagy feladat hárul az eurorégiókra, amit teljesíteni csak úgy lesznek képesek, ha területfejlesztési terveiket összehangolják és külső források bevonásával meg tudják valósítani azokat.

BEFEJEZÉS

Következtetése, eredmények

Az eurorégiók történetét, a határmenti kapcsolatok intézményeit, fejlődésüket és működésüket, valamint az államhatárral megosztott tér integrációjára való hatásukat dolgoztam öt fejezetén át vizsgáltam Nyugat-Európától a közép-európai térségig. A téma kutatása kapcsán megfogalmazott **fő célomat, az eurorégiók komplex megismerését és vizsgálatát** a fejezetek által meghatározott struktúrában végeztem el. Az eurorégiók -története, intézményeik, működésük- **konkrét formáinak** megismerése legalább olyan fontos volt számomra, mint annak az **általános nemzetközi folyamatnak**, a regionalizáció hatásának a megértése, amelynek sajátos jelenségeit alkotják a határmenti együttműködés e terjedő formái.

Az **eurorégiók jelentőségét** dolgozatomban több adattal bizonyítottam, és térképekkel illusztráltam. Az európai kontinensen nagy a határtérség aránya az országok területéhez mérten a sok kis országa léte miatt. Az európai **határok különleges** jelentőségét az elmúlt fél évszázadban az adta, hogy nemcsak országokat, hanem különböző rendszereket - gazdasági, politikai, ideológiai alapjaiban más, két világot, a kapitalizmus és az államszocializmus rendszerét - választotta el egymástól. A volt szocialista országokban végbement rendszerváltozás után is maradt az európai határoknak egy **sajátos vonása**, az EU keleti, déli határvonala mentén, ami egy gazdasági egységbe integrálódó és fokozatosan föderatív politikai architektúrát felépítő országok csoportját választja el viszonylag zárt határaival a kontinens más országaitól.

Az eurorégiók jelentőségét **nemcsak mennyiségi mutatókkal**, a határtérség kiterjedésével - ami az EU 15 országában az összterület 40%-a, a tagjelölt országokban 60% - , vagy az eurorégiók számával mérhetjük (az AEER-nek 60 eurorégió a tagja), hanem azzal is, amilyen szerepet játszanak a különböző népeket megosztó, sokszor azonos etnikai csoportokat kényszerűen elválasztó **határok lebontásában, a megbékélés**, a jószomszédi kapcsolatok megteremtésében. Ekkor még nem szóltam az eurorégióknak a regionális politikában vállalt szerepéről, ami nem más, mint amit közös területfejlesztési (különösen jelentős az infrastruktúrafejlesztés), gazdasági programjaikkal a határral megosztott **tér integrálódásában elértek**, oly módon, hogy a

határok létéből adódó periférikus, vagy csak a határtérségnek a centrumtól való nagyobb távolsága miatti keletkező hátrányok megszüntetésével értek el.

A téma **aktualitását** is sok tényezővel lehet alátámasztani. Az **Európai Unióban** a több mint tíz évvel korábban megjelent Interreg hatására a figyelem középpontjába kerültek, a határmenti együttműködés hosszú távon elérhető eredményei ott **már megjelentek, elemzésre kerülnek**. Különleges jelentőségüket az adja, hogy az országok **integrációja ellenére funkciójuk nem szűnik meg**. A **tagjelölt országok** az elmúlt 3-5 évben ismerkednek a határmenti együttműködés közös fejlesztési programokban is megnyilvánuló lehetőségeivel, ami a Phare CBC támogatása keretében éri el a határokat.

Az **I. fejezetben** a régiók és a regionalizáció fejlődését meghatározó fő tényezőket dolgoztam. *Fogalmakat és folyamatokat* elemeztem, támaszkodva a társadalomtudomány több ágának jeles nemzetközi és hazai forrásaira. Meghatároztam az **eurorégiók helyét a makrotér struktúrájában**, és rámutattam szerepük fontosságára a határok nélküli Európai Unióban. Az eurorégiók létüket az **államhatárokból** nyerték, de annak **megszűnése után az eurorégiók fennmaradnak**, valós szükségletekre (gazdasági, politikai, kulturális) jöttek létre, funkcióikat nem vállalja át más szervezet, ezért továbbra is szerepet játszanak a "maguk (szervezeteik) határai által" kijelölt tér integrációjában. Dolgozatom egyik érdekleges pontjának tartom, hogy rámutattam az eurorégiók eme **sajátos vonására**.

Az eurorégiók **funkcióit** is meghatározza az államhoz való viszonya, nemcsak gazdasági és politikai, hanem **külpolitikai** értelemben is. A régiók nemzetközi tevékenységét rendszerezve jutottam el az **eurorégiók "diplomáciai szerepének"** meghatározásához. A globalizáció, a nemzetközi integráció hatására az állam és régiók kapcsolatában a külpolitika klasszikus fogalmát is újra kell értékelni. A nemzetközi tanok különböző elméleti iskoláinak főbb forrásait összefoglalva mutatom be a **paradiplomácia fogalmát**, és annak fontosságát, hogy a szubállami szereplők, és más, nem központi, nem kormányzati szereplők nemzetközi tevékenységét fogalmilag is meg kell különböztetni. A nemzetközi tevékenység sokfélesége, szereplőinek számossága megérlelte a helyzetet arra, hogy azok tevékenységének fogalmi megkülönböztetése rendszerezze a nemzetközi kapcsolatokat. Dolgozatom e pontja a magyar nyelvű

irodalomban az **elsők között összegzi-** bár szűk terjedelemben- **az eurorégiók nemzetközi kapcsolatainak elméleti értelmezését.**

Az eurorégiók nemzetközi tevékenysége nem lehet ellentétes az adott állam külpolitikai irányvonalával, annak különbözősége esetén súlyos konfliktus alakul ki. Az eurorégióknak mindig saját országaik törvényeit kell követnie, illetve azokat a kormányközi ill. nemzetközi megállapodásokat (Madridi konvenció), amelyek kifejezetten az eurorégiók működésének feltételeit segítenek kialakítani és garantálni.

Dolgozatom **II. fejezetében** a régió, regionalizáció és regionalizmus általánosan érvényesülő fogalma és folyamatainak megismerés után közelebb kerültem **az eurorégiók konkrét formáihoz.** megkíséreltem az **eurorégiók fogalmának** tisztázását miután áttekintettem azok nyugat-európai történetét, a kapcsolatok szereplőit, intézményesülését, és nemzetközi szerveződésüket. E fejezetben rámutatok **a fogalom értelmezésének ellenmondásaira,** ami az elméleti megközelítés (NUTS II szint=régió) és a gyakorlati életben a támogatások juttatásánál kedvezményezett (NUTS III szint) különböző kiterjedéséből származik. Az eurorégiók szerepét felértékelték az **EU támogatása, az Interreg** program, sokan ezzel azonosítják létüket, és az **eurorégiókat, mint a regionalizmus új jelenségét** is ebből eredeztetik. E fejezetben rámutatok arra, hogy az **EU későn fordult az eurorégiók felé,** az Európa Tanács sokkal korábban felkarolta ügyüket, támogatta nemzetközi szerveződésüket. Az eurorégiók fejlődését tekintve **nyugat-európai sajátosságnak** tekintem, hogy az országok integrációját **megelőzve** a határmenti kapcsolatok hozzájárulnak az államhatárokból adódó korlátok lebontásához.

Az **Interreg több, mint tíz éves történetének** elemzése azonban ráirányította figyelmemet arra, hogy az EU támogatással az eurorégiók **történetében új fejezet** kezdődött. Az eurorégiók a külső források (Interreg) segítségével fokozatosan szerepet vállalnak a területfejlesztésben, és a határmenti együttműködés szereplői közös fejlesztési programmal elősegítik az eurorégió működési körében a tér integrációját. Ez utóbbit nagyon nehéz mérni, de az Interreg által támogatott fejlesztési programok elemzéséből következtethettem arra, hogy az eurorégiók milyen szerepet vállalnak a **tér gazdasági integrációjának** megteremtésében, és hogyan lépnek túl a laza együttműködési formától a közös parlamentig, ami **közigazgatási (politikai) értelemben vett integráció** (A holland-német határon létrejött EUROREGIO

rendelkezik a legmagasabb fokú demokratikus berendezkedéssel, közös parlamentjük van). Arra is rá kell mutatnom, hogy az EUROREGIO modellje nem általános, hisz a határmenti együttműködés e formái **nem alkotnak még önálló közigazgatási** egységet.

Dolgozatom e fejezetében az eurorégiók történetének áttekintésével és **fejlődésének bemutatásával járultam hozzá önállóan e téma kutatási eredményeihez**. A fejlődés irányvonalából kiemelendő, hogy az eurorégiók spontán szerveződés eredményei, alulról jövő kezdeményezés eredményei. Szervezettségük magas fokot ért el, egyre nagyobb autonómiát megszerezve maguknak, amit az államok nem automatikusan biztosítottak, hanem az eurorégiók hazai és nemzetközi szinten vívtak ki maguknak. Az eurorégiók magas szintű szervezettségét tanúsítja a maguk által létrehozott AEHR (az Európai Határmenti Régiók Szövetsége), és más hálózatok is.

Fontosnak tartom kiemelni az eurorégiókkal foglalkozva, hogy a határok lebontása (vagy nyitottabbá válása) ellenére az eurorégiók **nem nélkülözik állam támogató politikáját**, sem belpolitikai téren (decentralizáció), sem a külpolitikában.

Az eurorégiók az országok integrációját gátló akadályok jelzőrendszereinek bizonyultak, mivel közvetlenül a határon szembesültek az államhatár létéből fakadó problémákkal, amit csak rendeletekkel nem lehet felszámolni. Az eurorégiók fejlődése és a nemzetközi integráció előrehaladás egymást kölcsönösen feltételező folyamat, ami semmiképp nem egyirányú hatás. Nincs annyira a köztudatban, hogy **az eurorégiók** az országok összefonódása szempontjából **preintegrációk**, de fejlődésük ezen szakaszával még nem foglalkoztak olyan sokat, mint az Interreg programok bevezetése után.

Az **eurorégiók tehát** önálló szervezetként, közjogi (esetleg magánjogi) formában működnek, adott térben (NUTS II vagy NUTS III) a közösség egészét érintő stratégiai és taktikai feladatok megoldására vállalkoznak, amihez igénylik a külső források bevonását.

Az eurorégiók fejlődése elérte **Közép-Európa** határát, és az EU Phare CBC programjaival gyors fejlődésnek indult. Dolgozatom **III. fejezetében** a határmenti együttműködés közép-európai történetét és helyzetét tekintem át. Véleményem szerint e térségben **sem csak formák** (intézmények) az eurorégiók, és nem az EU támogatásának egyedüli termékei. Lételemüket a közép-európai térség államhatárokkal felosztott,

nemzeteket és nemzetiségeket megosztó helyzetükből nyerik, ahol az **eurorégiók küldetésére**, a jószomszédi viszony kialakításra, a bizalmatlanság oldására legalább olyan szükség van, mint az együttműködők területeinek gazdasági kohéziójára. A nyugat-európai térség eurorégióihoz képest Közép-Európa határmenti együttműködésének intézményei **sajátos vonásokat** mutatnak, ami részben e nemzetközi régióra általában jellemző **megkésett fejlődésből** adódik, részben annak közigazgatási rendszerét jellemző történelmi sajátosságokból adódik (**régiók hiánya**). Bár az eurorégiók **több sajátos vonást** mutatnak e nemzetközi régióban, de fejlődésük egyre **közelebb viszi őket a nyugat-európai formákhoz** és funkcióikhoz, amit a Phare CBC követelményei is ebbe az irányba fordítanak.

Az eurorégiók Közép-Európában is **elősegítik az országok integrációját**, a határok fennállásából adódó gyakorlati kérdésekre keresve a választ, és adott térben keretet adva az egymás mellett élő népek együttműködésének. **Nem lehet megkerülni** az eurorégiókkal foglalkozva, hogy ne elemzzük a **Phare CBC programokat**, amit e fejezet egyik pontjában magam is részletesen elvégeztem, összehasonlítva az Interreg programmal, és keresve a fel nem használt Phare CBC források okait.

Dolgozatom e fejezetében mégis arra törekedtem, hogy a **Phare CBC jelenségeinek** vizsgálatát **meghaladva** rámutassak az eurorégiók jelentőségére a közép-európai országok határain.

Az eurorégiók fejlődését időben és térben távolról vizsgálva, a kutatót előbb-utóbb elvezeti a kíváncsiság **saját országa szervezeteihez**, amit a IV. fejezetben elemzek. Logikailag is el kellett jutni az elemzésnek e szintjére, ami a közép-európai régióknak az előző fejezethez képest konkrétabb elemzését tette lehetővé. A **magyar szubállami** szereplők nagy aktivitást mutatnak különböző nemzetközi kooperációkban, így az **eurorégió szervezeteiben** is, amit jogi szempontból az önkormányzati törvény biztosít. A magyar külpolitika regionális kezdeményezései is erősítették az alulról jövő kapcsolatok fejlesztését, sőt támogatja az eurorégiók nemzetközi szintű megjelenését is. A határmenti együttműködés **sajátos kérdése a magyar-magyar** kapcsolatokat érinti, ennek kapcsán e fejezetben és a következőben is rámutatok arra, hogy az **eurorégió** térbeli kiterjedése miatt sem lehet **csak magyar-magyar** együttműködésről beszélni határainkon. Az **eurorégió olyan térbeli kiterjedés**, ahol a magyar partnerrel

együttműködő szomszédos ország közigazgatási egységének területén a lakosság etnikai összetétele heterogén. A településközi és esetleg a kistérségi együttműködés mutathatja etnikailag a homogén vonást, amelynek kérdése a nagypolitikát érzékenyen érinti. Az azonban tagadhatatlan, hogy az **eurorégió keretét adhat** nemcsak a szomszédos országok népeivel való jó kapcsolat kialakításához és a közös térség gazdasági fejlődéséhez, hanem a politikai határokkal az anyaországtól elválasztott magyarok kedvezőbb helyzetének megteremtéséhez is.

A dolgozat V. fejezetében foglalom össze annak az **empirikus kutatásnak** az eredményeit, amit a **szlovák-magyar** határon kialakult eurorégiók felmérése kapcsán végeztem el. Az eurorégiók megalakulását lehetővé tevő makrofolyamatok - közigazgatás, külpolitika- bemutatása mellett a szervezetek működésének konkrét körülményeit tudtam feltárni ezzel a módszerrel. Dolgozatom e fejezete jelenti kutatómunkám **eredeti hozzájárulását** az eurorégiók világának jobb megismeréséhez, azáltal, hogy **hat eurorégiót összehasonlítva**, azok keletkezését, intézményeit, programját és perspektíváját mutatom be a mélyinterjúk feldolgozása után.

Az eurorégiók világa ezzel a vizsgálattal **került hozzám a legközelebb**, így annak fogalma számomra nem pusztán definíció, folyamat és forma, hanem a szó felbukkanása embereket, terveket, vágyakat és tágakat jelenít meg képzeletemben.

A téma feldolgozása számomra nemcsak szellemi megújulást jelentett, nemcsak a viszonylag gazdag szakirodalmi források fellelését és feltárását, hanem **a téma sokoldalú** megközelítésének lehetősége miatt **kínálta annak szintézisét** is. Kutatómunkám empirikus része **emberi közelségbe** hozta az eurorégiók létezését. Mélyinterjúim alkalmával a határmenti együttműködés ügye iránt olya elkötelezett személyiségekkel, magyar és szlovák polgármesterekkel, területfejlesztési és gazdasági szakemberekkel találkoztam, akik küzdelmeik nehézsége ellenére az eurorégió keretében a fejlődés és a népek közötti együttműködés lehetőségeit látják, és a kezdeti eredmények ellenére is meggyőztek arról, hogy van perspektívája az új formáknak. Maguk is teljes meggyőződéssel vallják, hogy adott területen csak az együttműködés, és nem a politikai megosztottság vezethet eredményre. Véleményem szerint leginkább

ezért kell megkülönböztetett figyelmet szentelni az eurorégióknak - a kutatások folytatásával is.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Aldecoa, Francisco - Keating, Michael (eds.) (1999): *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Government. Regional and Federal Studies. An International Journal*. Vol. 9. Spring, No.1.
- Aldecoa, Francisco (1999): *Towards Plurinational Diplomacy in the Deeper and Wider European Union (1985-2005)*. *Regional and Federal Studies*. Vol. 9. Spring, No.1.
- Auguirre, Inaki (1999): *Making Sense of Paradiplomacy? An intertextual Enquiry about a Concept in Search of Definition*. *Regional and Federal Studies*. Vol.9. Spring. No.1.)
- Batt, Judy- Wolczuk, Kataryna (2002): Region, state and identity in Central and Eastern Europe.** *Regional and Federal Studies*, Number 2.
- Blahó András-Prandler Árpád (2001): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Aula.
- Boros Ferenc (2000): *Szomszédunk, Szlovákia*. Pozsony, Kalligram.
- Bituskova, Alexandra (2002): *Slovakia: An Anthropological Perspective on Regional Reform*. *Regional and Federal Studies*, Number 2.
- Castro, Jose Luis (1999): *The Other Dimension of Third Level Politics in Europe: The Congress of Local and Regional Powers of the Council of Europe*. *Regional and Federal Studies*. Vol. 9. Spring, No.1.
- Christiansen, Thomas-Jorgensen Knud Erik (2000): *Transnational Governance 'Above and Below the State: The Changing Nature of Borders in the New Europe*. *Regional and Federal Studies*. Vol.10.No.2, Summer
- Csapó Tamás (): *Határon átnyúló együttműködések Vas megyében, különös tekintettel a Phare CBC-Interreg II programra*.
- Csuday Balázs: *A státus-avagy kedvezménytörvény, a törvény koncepciójának létrejötte. Pro Minoritate*, 2000. Ősz-tél.
- Dancs László (2001): *Határon túlnyúló kapcsolatok az Északkelet-Alföldön*. in: Baranyi Béla (szerk.): *A határmentiség kérdőjelei az Észak-Kelet Alföldön*. MTA Regionális Kutatások Központja Pécs
- Duchacek, Ivo (1990): *Perforated Sovereignities: Towards a Typology of new Actors in International Relations*. In: *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Clarendon Press. Oxford.
- Duleba, Alexander: *A Kárpátok Eurorégió és Szlovákia*. *Külpolitika*, 1997. 2. szám.
- Dunay Pál (1997): *Regionális együttműködés Kelet-Közép-Európában: befektetés eredmény nélkül? Külpolitika*, nyár
- Dunford, Mick (1998): *Regions and economic development*. in: Patrick Le Gales and Christian Lequesne (eds): *Regions in Europe*. Routledge, London
- Ehrlich Éva-Révész Gábor-Tamási Péter (1994): *Kelet-Közép-Európa:honnan-hová?* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Ehrlich, Éva-Révész,Gábor (2000):*Coming in from the Cold. The Hungarian economy in the 20th Century*. *Society and Economy*, Vol. XXII. No1.
- Enyedi György (1996): *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Budapest. Ember-Település-Régió sorozatban
- Éger György (1997): *Régió, határ, kisebbség*. in: Zsinka László (szerk.): *Modernizáció és regionalitás. A külpolitika térbeli összefüggései*. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Közzolgálati és Tanulmányi Központ
- Éger György (1998): *Az eurorégió mint az európai integráció sajátos térbeli vetülete*. *Külpolitika*, tél
- Faltan, Lubomir - Krivy, Vladimir: *Slovakia (1999):Changes in Public Administration*. in: E. Kirschner (ed): *Decentralization and transition in the Visegrad*. MacMillan Press, Ltd.

- Faluvégi Albert (2001): A magyar kistérségek fejlettségi különbségei. In: Magyarország Kistérségei. KSH.
- Forman Balázs (2001): Az Európai Unió Strukturális és Előcsatlakozási alapjai. Európai Bizottság Magyarországi Delegációja
- Gazdag Ferenc (2000). Az Európai Unió közös kül-és biztonságpolitikája. Osiris Kiadó, Budapest
- Golobics Pál - Kőszegfalvi György (1999): Magyarország határmenti térségeinek szerepe a nemzetközi együttműködésben. in A társadalmi minimumtól a jólétig. JPTE University Press, Pécs
- Grimm, Frank-Dieter (1999): Adalékok a Budapesztől északra fekvő magyar-szlovák határ régió fejlődéséhez. Összehasonlító gondolatok német szemszögből. in: Dövényi Zsolt-Perczel György: Tanulmányok a Központi érség regionalizációs folyamatairól és térkapcsolati rendszeréről .
- Hahn Csaba (szerk.) (2000): A területfejlesztés feladatai az ezredfordulón és az információs társadalom. Hazai Térségfejlesztő Kft. Budapest
- Hajdú Zoltán (1998): A magyar-horvát államhatár menti együttműködés lehetőségei és dilemmái. in: Balogh András, Papp Gábor (szerk.): Magyarország az európai regionális együttműködésben. MTA Regionális Kutatások Központja, Magyar Külügyi Intézet
- Hajdú, Zoltán (ed.) (1999): Regional processes and spatial structures in Hungary in the 1990's. Centre for Regional Studies, Pécs
- Halász Iván (2000): Az új regionális önkormányzatok alkotmányos helye és szerkezete az egyes kelet-középeurópai országokban. Állam-és Jogtudomány, XLI.**
- Hocking, Brian (1997): Regionalism: An international relations perspective. in: Keating, Michael and Loughlin, John (eds): The political economy of regionalism. Frank Cass, London
- Hocking, Brian (1999): Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments. Regional and Federal Studies. Vol. 9. Spring, No.1.
- Hocking, Brian - Smith, Michael (1997): Beyond Foreign Economic Policy. Pinter. London and Washington
- Horváth Gyula (1998): Európai regionális politika. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs
- Horváth Gyula (szerk.)(2000): A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban. RKK, Pécs.
- Horváth Gyula (2001): Regionális támogatások az Európai Unióban. Osiris Kiadó. Budapest
- Illés Iván (1997): Magyarország a regionális együttműködésben. in: Zsinka László (szerk.): Modernizáció és regionalitás. A külpolitika térbeli összefüggései. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Közzolgálati és Tanulmányi Központ
- Illés Iván (1997): Előnyök és hátrányok a regionális politikában. Európai Tükör. 4. szám.
- Illés Iván (2000): Regionális politika Kelet-Közép-Európában az átmenet időszakában. in: Horváth Gyula (szerk.): A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban. MTA RKK, Pécs
- Illés Iván (2002): Közép-és Délkelet Európa az ezredfordulón. Átalakulás, integráció, régiók. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- Inotai, András (2000): Core or periphery? Economic factors. in: Lord, Christopher (ed.): Central Europe: Core or Periphery? Copenhagen Business School Press.
- Jeffery, Charlie (2000): Sub-national Mobilisation and European Integration: Does it make any difference? Journal of Common Market Studies. Marc
- Keating, Michael (1992) Regional Autonomy in the changing state order. a framework of analysis = Regional Politics and Policy, Vol.2 No 3. Autumn
- Keating, Michael and Loughlin, John (1997): The political economy of regionalism. Frank Cass, London.

- Keating, Michael (1998a): Is there a regional level of government in Europe? in: Patrick Le Gales and Christian Lequesne (eds): Regions in Europe. Routledge, London
- Keating, Michael (1998b): The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change. Edward Elgar
- Keating, Michael (1999.a): The Politics of Modern State. The State and Political Authority in the Major Democracies. Edward Elgar
- Keating, Michael (1999.b): Regional and International Affairs. Motives, Opportunities and Strategies. Federal Studies. Vol. 9. Spring, No.1.
- Kengyel Ákos (1997): Az Európai Unió szerepe a felzárkózásban. Európa Fórum, 3. sz.
- Kengyel Ákos (1999): Az Európai Unió regionális politikája. Aula.
- Kiss J. László (1997): Sokoldalú együttműködés Közép-és Kelet-Európában - az EU és a szubregionális identitás. in: Zsinka László (szerk.): Modernizáció és regionalitás. A külpolitika térbeli összefüggései. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Közzolgálati és Tanulmányi Központ
- Klau, Thomas Brussels (1997): Cooperation between regions. European Dialogue: Jan-Feb. Issue 1.
- Kováč, Dušan: Szlovákia története. Kalligram, Pozsony, 2001.
- Kovács Péter (2000): A schengeni kérdés. Osiris Kiadó, Budapest
- Kusý, Miroslav (2002): A magyarkérdés Szlovákiában. Pozsony, Kalligram.
- Lavigne, Marie (2000): The backyard of Western Europe in: Lord, Christopher (ed.): Central Europe: Core or Periphery? Copenhagen Business School Press.
- Le Gales, Patrick, Lequesne, Christian (eds.) (1998): Regions in Europe. Routledge, London and New York
- Dr. Lengyel Imre- Szabó István-Végh Zoltán (1998): Határtalan lehetőségek a magyar-román határon. Területi statisztika, 1998. március
- Loughlin, John and Peters B. Gay (eds) (1997): State traditions, administrative reform and regionalization. in: Keating, Michael and Loughlin, John (eds) (1997): The political economy of regionalism. Frank Cass, London
- Loughlin, John (:): Regional Autonomy and State Paradigm Shifts in Western Europe. Regional and Federal Studies.
- Miszlivetz Ferenc (szerk.): Az új Európa a széleken találja ki önmagát? Szombathely, Savaria University Press-ISES Alapítvány, 2002.
- Mészáros Rezső (1996): Az európai regionalizmus néhány számunkra is figyelemre érdemes eleme. in: Pál Ágnes -Szónokyné Ancsin Gabriella (szerk.): Határon innen - határon túl. Szeged
- Michelmann, Hans - Soldatos, Panayotis (1990): Federalism and International relations. The Role of Subnational Units. Clarendon Press. Oxford.
- Miletics Péter (1996): Egy európai határrégió: Kelet-közép Európa geopolitikai térben . in: Pál Ágnes -Szónokyné Ancsin Gabriella (szerk.): Határon innen - határon túl. Szeged
- Nárai Márta, Rechnitzer János 8szerk.) (1999): Elválaszt és összeköt - a határ. MTA RKK. Győr-Pécs
- Nemes-Nagy József (1997): Régiók, regionalizmus. Educatio.3.
- Novotny Gábor (1998): Az eurorégiós minta. in: Balogh András-Papp Gábor (szerk.): Magyarország az európai regionális együttműködésben. MTA RKKK - Külügyi Intézet
- Orova Márta (1999): Felkészülés az Európai Unióhoz való csatlakozásra önkormányzati Szemszögből. Magyar Közigazgatás. XLIX. évf. 1-2. szám
- Palánkai, Tibor (1999): Economic policy conditions of Hungary's EU joining. Society and Economy. Budapest. Aula. Vol. 21. No 3.
- Pálné Kovács Ilona (2001): Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus.

- Pataki István (1997): A magyar külpolitika és a közép-európai regionalizmusok.
in: Zsinka László (szerk.): Modernizáció és regionalitás. A külpolitika térbeli összefüggései. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Közszerzői és Tanulmányi Központ.
- Pászti Tóth Gyula(1996): A formálódó Duna-Maros-Tisza Eurorégió. in: Pál Ágnes - Szónokyné Ancsin Gabriella (szerk.): Határon innen - határon túl. Szeged
- Rapcsák János-Heil Péter (2002): Phare-kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest
- Rechnitzer János (1997): Eurorégió vázlatok a magyar-osztrák-szlovák határ menti térségben
Tér és társadalom, 2. sz.
- Rechnitzer János (1999): Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon.
in: Nárai Márta- Rechnitzer János (szerk.): Elválaszt és összeköt - a határ. MTA RKK Pécs-Győr
- Rechnitzer J. (2001): A határ menti regionális együttműködés sajátosságai és a fejlesztés lehetséges irányai. Pro Minoritate 2001/Nyár
- Risse-Kappen, Thomas (): Bringing Transnational Relations Back In. Cambridge University Press.
- Romsics Ignác (2001): A trianoni békeszerződés. Osiris. Budapest
- Sallai János (2000): A schengeni rendszer és a kishatárforgalom. in. Schengen. A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában. Lucidus Kiadó.
- Scott, James (1997): A határmenti együttműködés nemzetközi rendszerei.
Tér és társadalom 3. sz.
- Sersli, Stephanie-Kiss Vilmos (2000): A határon átnyúló együttműködés irányvonalai.
Ipoly Unió
- Sikos T. Tamás –Tiner Tibor (2002):Fejlődési térfolyamatok Komárom-Esztergom megyében.
Geomarket.
- Smouts, Marie-Claude (1998): The region as the new imagined community? in:
Le Gales, Patrick and Lequesne, Christian (eds.) (1998): Regions in Europe: Routledge
- Sodupe, Kepa (1999): The European Union and Interregional Cooperation. Regional and Federal Studies. Vol. 9. Spring, No.1.
- Soldatos, Panayotis (1990): An Explanatory framework for the Study of Federal States as Foreign-Policy Actors. in: Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units. Clarendon Press. Oxford.
- Süli-Zakar István (1996): A határon átnyúló kapcsolatok erősítésének lehetőségei a Kárpátok Eurorégió területén. in: Pál Ágnes -Szónokyné Ancsin Gabriella (szerk.): Határon innen - határon túl. Szeged
- Süli-Zakar István (1997):A Kárpátok eurorégió a régiók Európájában. Educacio. 3. sz.
- Süli-Zakar István (2001): A határmentiség az euro-atlanti folyamatok tükrében, különös tekintettel a Kárpátok Eurorégió működési területére. Baranyi Béla (szerk.): A határmentiség kérdőjelei az Északkelet-Alföldön. MTA Regionális Kutatások Központja Pécs
- Süli-Zakar István - Ludvig Zsuzsa (2001) A Kárpátok Eurorégió. Területi Statisztika, 41. évf. 4. sz. július
- Szaló Péter (1999): A területfejlesztés intézményrendszerének kiépítése és jövőbeni feladatai. Magyar Közigazgatás. XLIX. évf. 1-2. szám
- Szörényiné Dr. Kukorelli Irén (): Határon átnyúló térkapcsolatok Győr-Moson-Sopron Megyében.
- Tóth József (1996): A regionális fejlődés kezdetei és mai problémái a Kárpát-medencében.
in: Pál Ágnes -Szónokyné Ancsin Gabriella (szerk.): Határon innen - határon túl. Szeged
- Ujalaky István (1996): "Nemzettankönyv". Budapest, Kráter Műhely Egyesület.
- Urwin, Derek (): A közös Európa. Az európai integráció 1945-től napjainkig. Corvina.

Interneten elérhető források

A Külügyminisztérium tevékenysége és külkapcsolataink alakulása az 1998-2001 közötti időszakban. Budapest, 2001. október. www.kum.hu
Programme Declaration of the Government of the Slovak Republic. www.government.gov.sk

EU dokumentumok

Court of Auditors. Special Report no 5/99 concerning Phare cross border cooperation (1994 to 1998), accompanied by the replies of the Commission. C 48 Vol. 43, 21 February 2000
Phare 2000 Review. Strengthening preparation for membership. Communication from Mr. Verheugen. C (2000)3103/2
Communication from the Commission on the impact of enlargement of regions bordering candidate countries. Community action for border regions. COM (2001) 437 final
Commission decision on the review of the guidelines for implementation of the Phare programme in the candidate countries for the period 2000-2006 in application of Article 8 of regulation 3906/89. C(2002)3303-2
Progress report on the communication from the commission on the impact of enlargement on regions bordering candidate countries. Community action for Border regions. COM (2002) 660 final

MELLÉKLET

M/1. Tábla	Az Interreg és a Phare CBC által támogatott területek Geográfiai és demográfiai mutatói az EU és Közép-Európa határain	210
M/2. Tábla	Az Interreg és a Phare CBC által támogatott területek Gazdasági mutatói az EU és Közép-Európa határain	211
M/3. Tábla	Az Interreg és a Phare CBC által támogatott területek Gazdasági szerkezete az EU és Közép-Európa határain	212
M/1. Ábra	EUROREGIO szervezeti vázlata	213
M/2. Ábra	Határmenti Régiók Európai Szövetsége	214
Kronológia	Az Európai Határmenti Régiók Szövetségének fejlődése AEBR története	215
Glosszár	Az EU Interreg és Phare CBC programjainak megértését szolgáló kifejezések	219
	Kérdőív magyarul	
	Kérdőív szlovákul	
1. Térkép	Határregiónk Európában	
2. Térkép	Interreg IIIA 53 programja (2000-2006)	
3. Térkép	A Phare CBC és az Interreg kétoldalú programjai	
4. Térkép	Magyarország megyei és tervezési statisztikai régiói	
5. Térkép	Egy főre jutó GDP régióként, 1999	
6. Térkép	Egy főre jutó GDP megyénként, 1999	
7. Térkép	A kistérségek helyzete a piacgazdaságra való átmenet végén	
8. Térkép	A határmenti kistérségek megnevezése	
9. Térkép	Egy lakosra jutó GDP 1975	
10. Térkép	Egy lakosra jutó GDP 1999	
11. Térkép	Euróregiónk a szlovák-magyar határon	

--	--	--

**M/1. táblázat: Az Interreg és a Phare CBC által támogatott területek
geográfiai és demográfiai mutatói
az EU és Közép-Európa határain**

3. Népsű- rűség Fő/km ²	2. Népesség január 1. ezer fő	1. Terület km ²	EU HATÁRÁN	KÖZÉP- EURÓPA HATÁRÁN	1. Terület km ²	2. Népesség január 1. ezer fő	3. Népsű- rűség Fő/km ²
2000						2000	
230,1	82 163	357 020	NÉMETORSZÁG	LENGYELORSZÁG	312 685	38 646	123,6
77,2	1 789	23 172	Meklenburg- Vorpommern	Zahodnio- pomorskie (Szczecinsky)	22 902	1 733	75,7
88,2	2 601	29 477	Brandenburg	Lubuskie	13 984	1 024	73,2
217,5	1 725	7 931	(Sachsen) Dresden	Dolnośląskie (Jeleniogórsko- watbrzyski)	19 948	2 975	149,1
				CSEHORSZÁG	78 860	10 273	130,3
268,8	1 639	6 097	(Dresden) Chemnitz	Severozápad (Ústecký, Karlovarský)	8 650	1 132	130,8
154,1	1 114	7 230	Oberfranken	Severozápad (Karlovarský)			
110,8	1 074	9 692	Oberpfalz	Jihozápad (Plezeňský)	17 619	1 1781	66,8
113,3	1 170	10 330	Niderbayern	Jihozápad (Jihočeský)			
96,6	8 103	83 859	AUSZTRIA				
115	1 378	11 980	Oberösterreich (Mülviertel)	Jihozápad (Jihočeský)			
80,3	1 540	19 137	Niederösterreich (Walfviertel, Weinviertel)	Jihovýchod (Jihomoravský)	13 987	1 658	118,5
				SZLOVÁKIA	49 053	5 401	110,1
415	1 606	415	Wien	Bratislavský	2 053	617	300,6
				MAGYARORSZÁG	93 029	10 024	107,8
70,1	278	3 966	Burgenland	Nyugat-Dunántúli Régió (Győr-Moson- Sopron, Vas megye)	11 182	983	87,9

Forrás: Nemzetközi regionális adatok. in: Területi statisztikai Évkönyv 2001. KSH, 2002. 401-408.p. található adatok alapján szerkesztve. A félkövér betűs megnevezésre vonatkoznak az adatok. A zárójelben azokat a NUTS III. szinteket neveztem meg, amelyek a határon találhatók. E területi szintre adatokat a nemzeti statisztikai évkönyvek tartalmaznak.

**M/2. táblázat: Az Interreg és a Phare CBC által támogatott területek
gazdasági mutatói
az EU és Közép-Európa határain**

3. Munka- nélküli- ségi ráta	2. GDP/fő euró PPS	1. GDP/fő EU-15 Átlagá- ban	EU HATÁRÁN	KÖZÉP- EURÓPA HATÁRÁN	1. GDP/fő EU-15 Átlagá- ban	2. GDP/fő euró	3. Munka- nélküli- ségi ráta
2001. április	2000				2000	2001. április	
7,6	22 576	100	EU-15	KKE-10	39	8 669	13,1
7,8	23 807	105	NÉMETORSZÁG	LENGYELORSZÁG	40	8 951	18,4
15,0	15 404	68	Meklenburg- Vorpommern	Zahodnio- pomorskie (Szczecinsky	40	8 948	21,5
13,8	15 555	69	Brandenburg	Lubuskie	36	8 116	23,6
14,3	15 891	70	(Sachsen) Dresden	Dolnośląskie (Jeleniogórsko- watbrzyski)	41	9 166	24,1
				CSEHORSZÁG	56	12 621	8,0
13,6	14 583	65	(Dresden) Chemnitz	Severozápad (Ústecký, Karlovarský)	47	10 538	12,7
6,4	23 133	103	Oberfranken	Severozápad (Karlovarský)			
5,0	24 192	107	Oberpfalz	Jihozápad (Plezeńský)	52	11 671	5,7
4,3	21 850	97	Niderbayern	Jihozápad (Jihočeský)			
3,4	25 442	113	AUSZTRIA				
2,1	24 401	108	Oberösterreich (Mülviertel)	Jihozápad (Jihočeský)			
2,8	21 558	96	Niederösterreic h (Walfviertel, Weinviertel)	Jihovýchod (Jihomoravský)	49	10 967	8,0
				SZLOVÁKIA	46	10 478	19,4
4,9	34 412	152	Wien	Bratislavský	92	20 785	8,4
				MAGYARORSZÁG	51	11 426	5,7
5,3	16 205	72	Burgenland	Nyugat-Dunántúli Régió (Győr-Moson- Sopron, Vas megye)	58	13 117	3,2

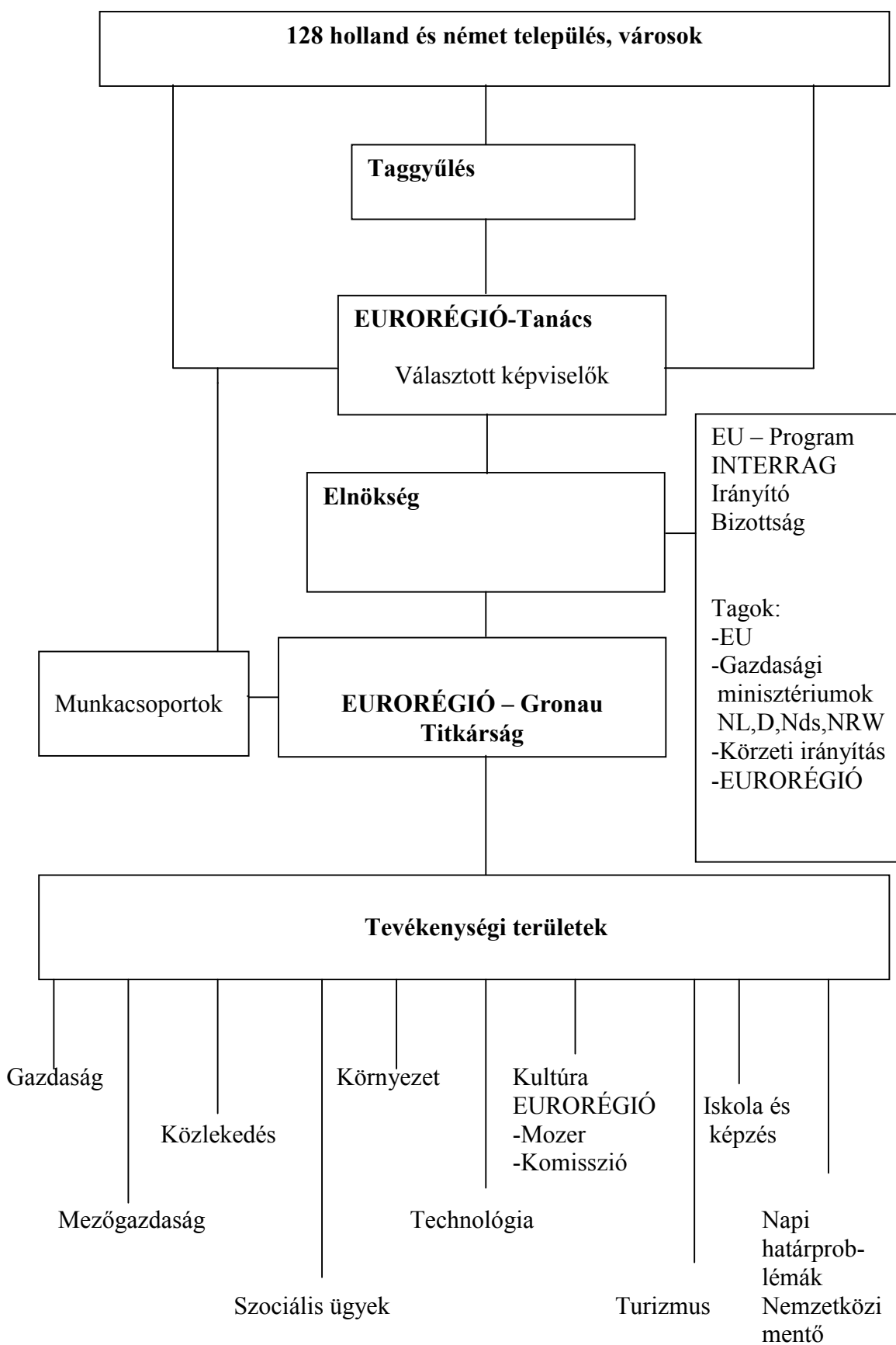
Forrás: Nemzetközi regionális adatok. in: Területi statisztikai Évkönyv 2001. KSH, 2002. 401-408.p.
található adatok alapján szerkesztve. A félkövér betűs megnevezésre vonatkoznak az adatok. A zárójelben
dőlt betűvel azokat a NUTS III. szinteket neveztem meg, amelyek a határon találhatók. E területi szintre
adatokat a nemzeti statisztikai évkönyvek tartalmaznak.

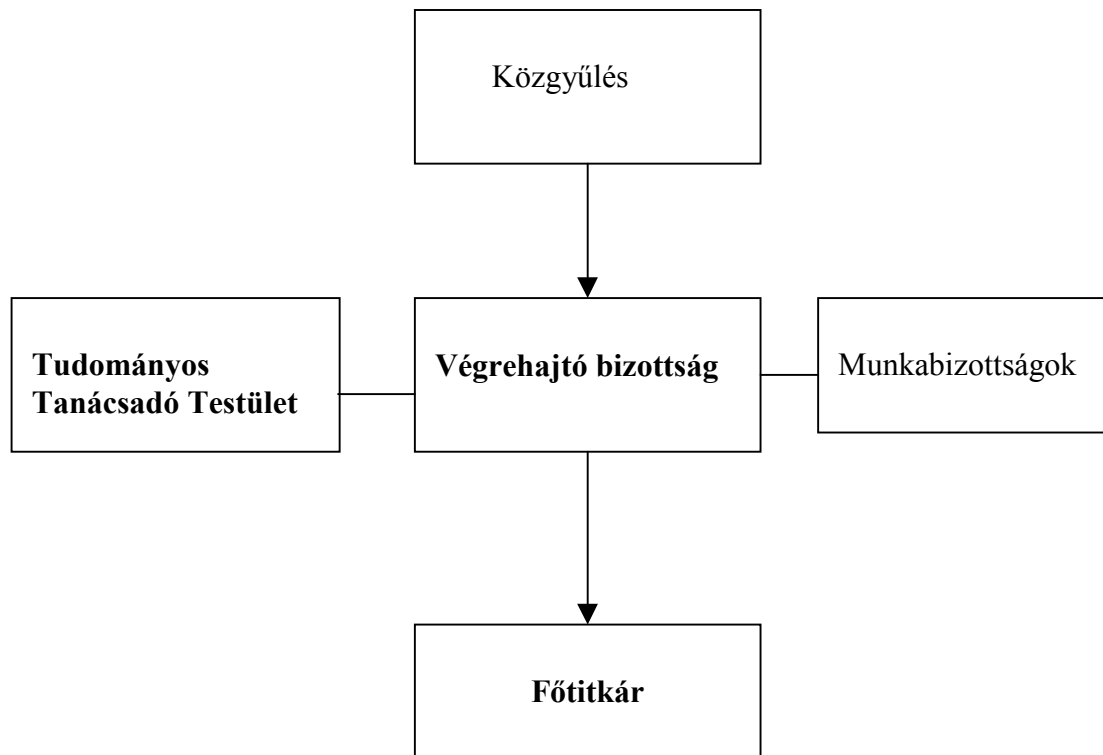
**M/3. táblázat: Az Interreg és a Phare CBC által támogatott területek
gazdasági szerkezete
az EU és Közép-Európa határain**

A foglalkoztatás szerkezete 1999			EU HATÁRÁN	KÖZÉP-EURÓPA HATÁRÁN	A foglalkoztatás szerkezete 1999		
Mezőgazdaság	Ipar	Szolgáltatások			Mezőgazdaság	Ipar	Szolgáltatások
4,5	29,2	66,0	EU-15	KKE-10			
2,9	33,8	63,3	NÉMETORSZÁG	LENGYELORSZÁG	18,1	31,4	50,5
31,4	26,9	66,3	Meklenburg-Vorpommern	Zahodnio-pomorskie (Szczecinsky)	11,4	31,4	57,2
5,4	32,2	62,3	Brandenburg	Lubuskie	7,1	39,1	54,1
3,0	34,8	62,3	Sachsen (Dresden)	Dolnośląskie (Jeleniogórsko-watbrzyski)	9,6	33,6	56,9
				CSEHORSZÁG	5,3	40,5	54,1
3,0	43,8	62,3	(Dresden) Sachsen (Chemnitz)	Severozápad (Ústecký, Karlovarský)	4,0	42,8	53,3
3,0	38,0	59,0	Oberfranken	Severozápad (Karlovarský)			
6,5	38,5	55,0	Oberpfalz	Jihozápad (Plezeňský)	7,8	40,1	52,1
6,8	40,1	53,1	Niederbayern	Jihozápad (Jihočeský)			
6,2	29,8	64,0	AUSZTRIA				
8,3	34,9	56,9	Oberösterreich (Mühlviertel)	Jihozápad (Jihočeský)			
10,1	29,5	60,5	Niederösterreich (Walfviertel, Weinviertel)	Jihovýchod (Jihomoravský)	8,2	40,1	51,7
				SZLOVÁKIA	8,1	39,4	52,4
0,8	22,8	76,4	Wien	Bratislavský	3,4	25,8	70,8
				MAGYARORSZÁG	7,0	34,4	58,7
6,3	34,3	59,5	Burgenland	Nyugat-Dunántúli Régió (Győr-Moson-Sopron, Vas megye)	6,5	43,7	49,9

Forrás: Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and territory. Second report on Economic and Social Cohesion. European Commission. Volume 2. January, 2001. Table A.50 Main Regional indicators 66-75.p. alapján szerkesztve.

EUROREGIO szervezeti vázlata





Az Európai Határmenti Régiók Szövetségének fejlődése
AEBR története
Főbb dátumok és események

<i>Dátumok</i>	<i>Események</i>
1965.	Az első javaslat az Európai Határmenti Régiók Szövetségének létrehozására, amit az "Internationale Regio Planertagunk 1965" konferencián Baselben vetettek fel.
1970. 05.27-28.	Első anholt-i találkozás. Előkészítő bizottság létrehozása a szövetség felállítására. Anholt az EUROREGIO területén, Hollandiában található.
1971. 06.17-18.	Második anholt-i találkozás. Az Európai Határmenti Régiók Állandó Konferenciájának létrehozása. "Az Európai határmenti régiók határon átnyúló tevékenységének módszerei és gyakorlati vonatkozásai" című összefoglaló anyag közreadása több nyelvre lefordítva.
1971. 09.	Az Európai Határmenti Régiók Szövetségének hivatalos létrehozása, Bonnban.
1972.	"A határmenti régiók első európai konferenciája", amit az Európa Tanács szervezett Strasbourgban.
1973-1975	Kapcsolatok fejlesztése az Európa Tanáccsal, az Európai Közösség Bizottságával, az Európai Parlamenttel és az Európai Megyejogú Városok Tanácsával (CEM).
1975.	A határmenti régiók második európai konferenciája Innsbruckban.
1977.01.21.	Az AEBR statútumának kidolgozása.
1978.06.06.	Nyborg jelentés: Az AEBR céljai, szervezete és tevékenysége.
1979.11.11.	Az Európa Tanács Konzultatív Bizottsága jóváhagyta a "A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek határmenti együttműködéséről szóló Európai Keretegyezményt".
1979	Az AEBR megfigyelői státust kap az Európa Tanácsban.
1980. május 21.	Az Európai Keretegyezményt "A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek határmenti együttműködéséről" az Európa Tanács Miniszterek Tanácsa 1980. május 21-én fogadta el Madridban.
1980	Az AEBR Tanácsadó Bizottsága javaslatára kidolgozzák a Határmenti

Régiók Kartáját.

- 1981.11.19 "A határmenti és a határon átnyúló tevékenységet folytató régiók európai kartájá"-nak elfogadása az AEBR által.
- 1982.11.25-26. "Európa határok nélkül" címmel tartottak kongresszust Freiburgban a AEBR és a CEM közös rendezésében
1984. március Említést nyer a határmenti régiók esete az EK dokumentumában, nevezetesen a "Második időszaki jelentés az EK régióinak társadalmi-gazdasági helyzetéről és fejlődéséről" című anyagban.
- 1984.06.19. A határmenti régiók területi fejlesztésének szabályozása bekerül a EK Alapokra vonatkozó Szabályozásába.
- 1984.09.04-06. A határmenti régiók harmadik európai konferenciája, Gronauban (Németország), az EUROREGIO székhelyén az Európa Tanács keretében az AEBR előkészítése mellett. A téma a "Határmenti együttműködés jogi feltételei és kulcsfontosságú kérdései".
1984. A határmenti együttműködés kérdéseivel foglalkozó hivatal felállítása az Európa Tanácsban.
- 1985.01.18-19. A "Regionális fejlesztés európai központja"-nak (CEDRE) létrehozása, ami az európai régiók vitafóruma.
1985. 06.14-15. Az Európai Régiók Gyűlésének létrehozása, az AEBR alapító tag.
1987.03.3-24. A határmenti régiók negyedik konferenciája Zaragózában. Témája: A határmenti együttműködés a 2000. év tükrében.
- 1987.10. Az AEBR közlése "Az európai határmenti együttműködés tíz alapelve"-t.
1990. EK által kezdeményezett /támogatott LACE program, az AEBR projektje 1990-1995 között.
1990. 02. 20. Az AEBR hangot ad a közép-európai határmenti régiók támogatása ügyének.
- 1990.06.07. Az Interreg 1990-1993 kérdéseinek megtárgyalása az Európai Bizottság biztosával.
1991. 05.21 Európai modell jellegű szerződés alkalmazása. Az 1981-es Európa Tanács Keretegyezménye alapján a Német Szövetségi Köztársaság és a Holland Királyság szerződést kötött a határmenti együttműködés támogatására az érdekeltek részvételével.
- 1991.06.18-21. A határmenti régiók ötödik konferenciája a finnországi Rovaniemiben.

- 1992.01.31. AEER elhatározta az EK-val való szorosabb együttműködést.
1993. 09.24-25. Az AEER állásfoglalása a Közösségi Kezdeményezések jövőjéről a Strukturális Alapokon belül.
1994. EK döntés az Interreg II Alapról.
- 1994.10.13-15. A határmenti régiók hatodik európai konferenciája Ljubljanában.
- 1994.11.25. A határmenti együttműködés gyakorlati kézikönyve az AEER és EU közös kiadásában.
1995. 02.06. Az 1981-es "A határmenti és a határon átnyúló tevékenységet folytató
1995. 12.01.-02. régiók európai kartájá"-nak megújítása, amit majd az AEER Közgyűlése elfogad.
1995. november 9. Strasbourghban megkötötték és aláírásra közrebocsátják a "A területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határmenti együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény" kiegészítő jegyzőkönyvét, amit a második kiegészítő jegyzőkönyv követ.
1996. 11.14-16. Az AEER 25 éves.
- 1997.04.23. Az Európai Parlament jelentése a határmenti és régiók közötti együttműködésről.
1997. 10.02. Amszterdami Szerződés. A határmenti együttműködés először kerül be a Közösség Szerződésébe.
1998. Az Interreg III. előkészítése.
- 1999.01.30. Konferencia Berlinben: Regionális tervezés és határmenti régiók Európai Koncepciója.
- 1999.03.24-25. Európai Tanács berlini csúcstalálkozója. Döntés a 2000-2006. időszak Strukturális Alapjairól és Közösségi Kezdeményezéseiről.
1999. 05.05. Az Európa Tanács 50 éves.
1999. 09. Az Európai Bizottság közlése "az Európai Unió területének kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődése" c. dokumentumot, amiben a határmenti együttműködés kérdései is helyet kapnak.
1999. 08. Az AEER megbízást kap az EU LACE-PHARE Projekt végrehajtására.

- 1999.10.28-30. A határmenti régiók hetedik európai konferenciája Timisoarában, Romániában.
- 1999.11.29. EU konferencia Brüsszelben az Interreg III. Programról.
- 2000.05.11. Az Európai Bizottság jóváhagyja az INTERREG III. Közösségi Kezdeményezést.

Forrás: Chronology of the AEBR. www.aebr-ageg.de/agegbr/htm/agbr01.01.htm
=History of AEBR. [Http://www.aebr-ageg.de/agegbr/htm/agbr0200.htm](http://www.aebr-ageg.de/agegbr/htm/agbr0200.htm)

**AZ EU INTERREG ÉS PHARE CBC PROGRAMJAINAK
MEGÉRTÉSÉT SZOLGÁLÓ KIFEJEZÉSEK**

<i>Kifejezések</i>	<i>Angol megnevezés</i>	<i>Értelmezés</i>
<i>Abszorpciós kapacitás</i>		Az EU források felhasználásának lehetősége a támogatott államokban. Általában az egy év alatt lebonyolított közbeszerzési eljárások összegével (szerződéskötések összeg) mérik.
<i>CARDS</i>		Közösségi támogatás a volt Jugoszlávia tagköztársaságainak fejlesztési és országaik stabilizálásának céljából, amelyek egyébként nem tagjölt országok.
<i>CBC</i>	Cross-Border Cooperation	Határmenti együttműködési program a Phare keretén belül, amit a tagjelölt országokban a határmenti együttműködés támogatására különítettek el.
<i>CFCU</i>	Central Finance and Contracting Unit	Központi Pénzügyi és Szerződéskötő Egység, Phare végrehajtó ügynökség, amely elsősorban a közbeszerzési és szerződéskötési feladatokat látja el.
<i>CREDO</i>		A Phare partnerországok határmenti kapcsolatot szolgáló program, ami több ország részvételén alapul. Olyan támogatás, ami helyi és regionális közigazgatási szervek együttműködését támogatja a közép-és kelet európai országokban. A Phare Multi-country programjának 1998-ban életbe lépő új eleme.
<i>Csatlakozási partnerség</i>	Accession Partnership	A Bizottság által készített, a csatlakozási folyamat legfontosabb (éves) feladatait tartalmazza, amit a jelölt országnak teljesítenie kell.
<i>Decentralizáció</i>		A Phare projektek végrehajtása során több jogosítvány átadása a kedvezményezett szervezeteknek, amit az EU Bizottsága szigorúan ellenőriz . (ex-ante kontrol)
<i>Dekoncentráció</i>		Az EU Bizottság egyre több hatáskört átad a támogatott országban működő EU delegációnak.
<i>Delegáció</i>		Az EU Bizottság hivatalos képviselte a támogatott államokban.
<i>DIS</i> <i>DIS Manual</i>	Decentralised Implementation System	Decentralizált Megvalósítási Rendszer Decentralizált végrehajtási rendszer kézikönyve: a Phare program-végrehajtási szabályait tartalmazó kézikönyv, amit az EU Bizottság ad ki.

<i>EQUAL</i>		Közösségi támogatás azoknak a tényezőknek a megszüntetésére, amelyek egyenlőtlenséget és diszkriminációt idéznek elő a munkaerőpiac és képzéshez való hozzájutáshoz.
<i>ex-ante</i>		Előzetes jóváhagyás (ellenőrzés), a Phare végrehatása során mindig előzetesen meg kell szerezni a Bizottság engedélyét, kezdve a projekt kiválasztásától a kifizetésig. PL. CBC programok ellenőrzése.
<i>ex-post</i>		Utólagos jóváhagyás. A kedvezményezettnek nagy önállóságot biztosít. A programot stratégiai szinten egyeztetni a Bizottság, a végrehajtás a kedvezményezett felelőssége, utólagos elszámolás mellett. Pl. Interreg programok ellenőrzése.
<i>Indikatív program</i>		Előre meghatározott stratégiai és prioritási rend, ami a csatlakozó országok felkészülését szolgálta. A Phare és Phare CBC programok célkitűzéseinek az indikatív programmal összhangban kell lennie
<i>Interreg</i>		Közösségi Kezdeményezés, ami az Európai Regionális Fejlesztési Alap része. Célja a régiók közötti kapcsolatok fejlesztése a határmenti, a transznacionális és az interregionális együttműködés formájában az EU tagországaiban.
<i>JCC</i>	Joint Cooperation Committee	A Phare CBC új szabályzata szerint az egymással határos országok között működő közös együttműködési és ellenőrző bizottság, melynek tagjai képviselik az országokat, az eurorégiókat és az EU Bizottságot is.
<i>JPMC</i>	Joint Programming and Monitoring Committee	Közös Programozási és Ellenőrző Bizottság (Programirányító és Ellenőrző Vegyesbizottság - megnevezés is ezt a szervezetet jelenti)
<i>LACE</i>	Linkage Assistance and Cooperation for the European Regions	Minden európai határregió számára nyitott program
<i>Leader+</i>		Közösségi kezdeményezés, amelyik fő célja a vidék innovatív fejlesztése az EU kedvezőtlen adottságú régióiban.
<i>MEDA</i>	Mediterranean Development Agreement	A Közösség támogatása a Földközi-tenger medencéjében azoknak az országoknak, amelyek nem tagjelöltek.
<i>MIP</i>	Multiannual Indicative Programme	Több éves Indikatív Program: prioritások és megvalósításukat szolgáló források több éves terve. (Már nem létezik).
<i>Monitoring</i>		Az EU programok végrehajtásának folyamatos figyelése, ami általában a végrehajtó ügynökség feladata.

Multi-beneficiary Programme		Több országnak szóló program.
NAO		Nemzeti Engedélyező Tisztviselő, aki a támogatott állam képviselője, és felel a források szabályszerű felhasználásáért.
PAO	Program Authorising Officer	Programengedélyező (programfelelős) tisztségviselő, aki a Phare program kedvezményezett intézményének vezetője, felel a végrehajtásért. Jelenleg Magyarországon a végrehajtó ügynökség vezetője.
Partnerség		A Strukturális alapok támogatásakor elvárt elv alkalmazása, ami magába foglalja a program előkészítése időszakában az Európai Bizottság és az adott országok felelős nemzeti, regionális és helyi szervei között. A partnerség széleskörű együttműködést is jelent még a program végrehajtása során a köz- és magán szféra, a társadalmi partnerek, és minden szereplő között.
Pénzügyi Memorandum		Az EU Bizottság által egy tagjelölt ország számára biztosított pénzügyi keret., ami megállapodás a Bizottság és a kedvezményezett kormány között. Általában egy évre szól.
Pénzügyi Rendelet		Ez Európai Bizottság eljárását határozza meg pénzügyekben?
Phare Management Bizottság	Phare Management Committee	Az EU tagországok képviselőiből álló testület, a tagállamok érdekeit képviseli. Megvitatja és dönt a Phare programok elfogadásáról még a Bizottság jóváhagyása előtt. E testület hozzájárulásuk szükséges a Pénzügyi memorandumhoz a Bizottság jóváhagyása előtt.
Phare új irányvonala	New Orientations for Phare	A Bizottság kezdeményezésére megváltozott a Phare célja, eljárási és szervezeti rendje 1997-98. A tervezésben a igényvezérelt programokról a csatlakozás vezérelt programokra való áttérés
PMU	Programme Management Unit	Program végrehajtó egység. Pl. Végrehajtó Phare Irodák Korábban a kedvezményezett szervezeteknek, pl. tárcáknak kellett létrehozni, melyek időközben megszűntek, vagy átalakultak végrehajtó ügynökséggé.
PRAG	Practical Guide	A harmadik országoknak nyújtott szabályrendszer összehangolása. Gyakorlati Útmutató a Phare, Sapard, Ispa szerződéses eljáráshoz.
Programozás		A Strukturális Alapok támogatásánál elvárt elv, amelynek gyakorlati megvalósítása többéves fejlesztési terv kidolgozását eredményezi. A programozás egy több fázisú, a partnerségen alapuló döntési folyamat eredménye. A jelenlegi programozási időszak tartama hét év, 2000-2006.

Projekt		Az EU által támogatható terv, ami meghatározott cél elérésére irányuló tevékenységek sorozata, adott idő és erőforrások mellett teljesíthető. A Projekttől célszerű megkülönböztetni a programot. A program több projektet köt össze - szektoronként, regionálisan - egy adott koncepció alapján.
SPF	Small Project Fund	A Phare CBC része, amelynek rugalmasabb, mint a nagyprojekteké.
Strukturális Alapok		A társadalmi és gazdasági kohézió EU-n belüli megteremtésének négy pénzügyi eszköze: <ul style="list-style-type: none"> • Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) • Európai Szociális Alap (ESF) • Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap, Orientációs része (EAGGF) • Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközök.
Tacis		A Független Államok (FÁK) - a volt Szovjetunió közép-ázsiai tagköztársaságai és Mongólia támogatása.
Tacis-CBC		Határmenti együttműködés támogatása Oroszország, Fehéroroszország, Ukrajna és Moldova közötti határokon.
Társfinanszírozás	Co-ofinancing	Az EU támogatások általános követelménye az "önrész" biztosítása, a saját források felhasználása.
TENs	Trans-Európai hálózatok	Közlekedési, energetikai, telekommunikációs és környezetvédelmi határokat keresztező infrastruktúra fejlesztését szolgáló támogatás, ami országok közötti hálózatok kooperációjában valósul meg, annak érdekében, hogy az egységes piac előnyeit maximalizálják biztosítva az infrastruktúra elérhetőségének egyensúlyát egész Európában.
Tükörprojekt		Az Interreg és Phare CBC támogatásával együttműködő eurorégiók egy koncepció alapján született programjának "két fele".
URBAN		Közösségi kezdeményezés, ami a válságos városok és azok környékének fejlesztését szolgálja.
Végrehajtó Ügynökség	Implementing Agency	A Phare programok végrehajtásakor szerződéskötési, kifizetési ellenőrzési hatáskörrel felruházott szerv, pl. Phare iroda.

**Kérdések
az Eurorégiók kutatásához
INTERJÚVÁZLAT**

Az alábbi kérdések az Eurorégiók megismerését és bemutatását szeretné szolgálni. A kutatómunka nemcsak tudományos célokat szolgál, hanem eredményét mindenki rendelkezésére bocsátjuk, aki érdeklődik az Eurorégióban megvalósuló együttműködés iránt.

Ha az itt következő kérdésekkel kapcsolatban rendelkezésre áll olyan írásos anyag, amelyet a kívülálló is megismerhet, kérem, bocsássa rendelkezésünkre. Például az Eurorégió szervezeti felépítése, szabályzata, kiadványok, ismertetők.

Az Eurorégió megnevezése	
Címe	
Telefon	
e-mail	
Az Eurorégió főbb jellemzői :	
Megalakulásának időpontja	
Az Eurorégió területének nagysága	
Az Eurorégióban részt vevő önkormányzatok, szervezetek száma	
Az Eurorégió területén élő lakosság nemzetiségi összetétele	
Válaszadó személy neve, beosztása	
Válaszadás időpontja	

A kérdőív kitöltéséhez és az anyaggyűjtéshez nyújtott támogatását ezúton is nagyon köszönjük!

A) Az Eurorégió székhelyére vonatkozó kérdések

A város nemzetközi kapcsolatai általában

1. Kérjük, röviden mutassa be városuk nemzetközi kapcsolatait!
Mely országok településeivel alakítottak ki kapcsolatokat az elmúlt 10-12 évben?

Ország/település	Kapcsolat jellege	Az együttműködés területei Kultúra, sport, gazdaság, stb..

2. Milyen hatással van a **közigazgatási törvény** városuk nemzetközi kapcsolataira?

3. Hogyan hatott a **régiók (NUTS II)** kialakítása a nemzetközi kapcsolatok alakulására?

4. Milyen szerepük van településük nemzetközi kapcsolatainak alakításában a **nemzeti kisebbségeknek**?

5. Milyen hatása van településük nemzetközi kapcsolataira az **országhatár** közelsége?

6. Melyek voltak településük nemzetközi kapcsolatainak főbb vonásai az **államszocializmus időszakában**?
1. Kik voltak a főbb partnerek?
 2. Milyen területen alakult ki együttműködés?
 3. Hogyan változtak ezek a kapcsolatok az elmúlt 12 évben?
 4. Mi a lényeges **különbség** a jelenlegi és a rendszerváltás előtti időszak nemzetközi kapcsolataiban?
7. A településük nemzetközi kapcsolatai közül melyiket tartja a **legeredményesebb** együttműködésnek az elmúlt 10-12 évben?
1. Melyek ennek legfőbb eredményei?
 2. Milyen tényezők biztosítják a sikeres együttműködést?
 3. Hogyan tartható fenn a sikeres együttműködés?

8. Milyen tényezők **segítik a város** nemzetközi kapcsolatait jelenleg?
9. Milyen tényezők **akadályozzák** településük nemzetközi kapcsolatait jelenleg, és ezek milyen mértékben korlátok?
10. Önkormányzatuk **milyen nemzetközi szervezet** tagja? Milyen főbb tevékenységet végeznek ebben a szervezetben?

B) Az Eurorégió

1. Milyen **fő okai** voltak az Eurorégió létrehozásának?

2. Milyen főbb **előzményei** voltak az Eurorégió megszervezésének?

3. Milyen főhatóságok segítették az Eurorégió megalakulását és hogyan?

4. Melyek az Eurorégió céljai?
 1. **Rövid** távú célok?

 2. **Hosszú** távú célok?

5. Kik mutatnak **érdeklődést az Eurorégió iránt**? Milyen területen érdekeltek az együttműködésben? Hogyan tudja segíteni az Eurorégió az érdeklődő feleket céljaik megvalósításában? (TÁBLÁZAT)

6. A határ menti együttműködésben mi volt / és mi az a **legfontosabb tevékenység**, amit az **Eurorégió nélkül** nem tudtak volna megvalósítani?

7. Hogyan segítheti elő az **Eurorégió városuk és térségük fejlődését?**

8. Véleménye szerint milyen **reális célokat** lehet megvalósítani az Eurorégió együttműködésében a következő 1-2 évben?

9. Melyek az Eurorégió **működését elősegítő** legfőbb tényezők jelenleg?

10. Milyen **hatással** vannak az alábbiakban felsorolt tényezők az Eurorégió működésére jelenleg?

Értékelje ezeket a tényezőket 1-5-ig terjedő skálán, ahol 1=nagyon akadályozza, 2= akadályozza, 3=nincs különösebb hatása, 4=segíti 5=nagyon segíti

1. Magyarország és Szlovákia között megoldásra váró kérdések	
2. Az Eurorégiók működésükhöz nem kapnak központi támogatást	
3. Az EU támogató politikája (Phare CBC)	
4. Az együttműködő magyar és szlovák fél eltérő kompetenciái	
5. Az Eurorégió szervezetéhez kapcsolódó felek száma, aktivitása	
6. Az Eurorégió szervezeti felépítése	
7. Közös tervek megvalósításához szükséges források hiánya	
8. Határ menti hivatalos kapcsolatok jelenlegi állapota	
9. Határ menti családi kapcsolatok	
10. Az Eurorégió iránt elkötelezett emberek	
11. Más tényezők	

11. Milyennek ítéli meg az Eurorégió szervezetét? Szükséges-e annak fejlesztése?

12. Fenntartható-e az **Eurorégió működése** a tagok támogatásából

13. Miként segítheti elő az Eurorégió az **EU-val való integrációt**?

14. Véleménye szerint **milyen jövője lehet** az Eurorégiónak, ha Szlovákia és a szomszédos ország **azonos időben** lesz tagja az EU-nak?

15. Véleménye szerint milyen jövője lehet az Eurorégiónak, ha Szlovákia és a szomszédos ország **nem azonos időben** lesz tagja az EU-nak?

16. Bármilyen **szívesen elmondana** az Eurorégió működéséről és fejlesztéséről?

Az anyaggyűjtéshez és az interjú elkészítéséhez nyújtott támogatását ezúton is nagyon köszönjük!

5. Kik mutatnak érdeklődést az Eurorégió területén a szervezet iránt? Milyen területen érdekeltek az együttműködésben? Hogyan tudja segíteni az Eurorégió az érdeklődő feleket céljaik megvalósításában?

Az együttműködés iránt érdeklődő szereplők	Érdeklődésük fő területe	Az Eurorégió támogatási lehetősége
1. Önkormányzatok		
2. A gazdasági élet szereplői: vállalkozók és vállalatok		
3. Oktatási intézmények		
4. Kulturális intézmények		
5. Egészségügyi intézmények		
6. Sport egyesületek		
7. Idegenforgalmi intézmények		
8. Munkavállalók és azok szervezetei		
9. Vallási szervezetek		
10. Környezetvédők, és szervezeteik		
11. Civil szervezetek		
12. Lakosság, családok		
13. Más szereplő:		

OTÁZKY k prieskumu Euroregiónov

Predmetné otázky slúžia ako podklady pre vedeckú prácu ktorá sa zaoberá s euroregiónmi. Prieskum nemá iba vedecké ciele, ale bude k dispozícii pre všetkých, ktorí sa zaujímajú o problematiku Euroregiónov.

Váš kladný prístup by veľmi napomáhal aby sme úspešne zvládli danú problematiku

Ak máte k dispozícii textový materiál súvisiace nasledovnými otázkami a samozrejme nie sú dôverné, možno ich použiť, ako aj publikovať, prosíme Vás o ich poskytnutie.

Názov/pomenovanie Euroregiónu	
Adresa	
Telefon	
e-mail	
Hlavné črty Euroregiónu:	
Dátum vzniku:	
Rozhoha Euroregiónu	
Počet samospráv, organizácií v Euroregióne	
Národnostné zloženie obyvateľstva na území Euroregiónu	
Meno a funkcia odpovedajúcej osoby	
Dátum rozhovoru	

Za pomoc a ochotu pri zbieraní údajov a informácií, ako aj pri realizácii rozhovoru Vám d'akujeme!

A) Otázky týkajúce sa sídla/centra Euroregiónu
Zahraničné kontakty mesta vo všeobecnosti

- 1) Prosím Vás, aby ste v krátkosti prezentovali **hlavné trendy zahraničných kontaktov** Vašho sídelného útvaru?
Za posledných 10-12 rokov s akými zahraničnými sídelnými útvarmi ste vytvorili kontakty?

Štát/síd. útvar	Charakter kontaktu	Formy spolupráce Kultúra, šport, hospodárstvo stb.

2. Ako vplýva na zahraničné kontakty Vašho mesta **zákon o samospráv a zákon o územno-správnom členení štátu**?

3. Mal vplyv na zahraničné kontakty vytvorenie **regiónov** (NUTS II)?

4. Akú úlohu majú **národnostné menšiny** pri budovaní zahraničných kontaktov?

5. Vplyv **prihraničného charakteru** Vašho mesta na tvorbe zahraničných kontaktov?

6. Hlavné črty zahraničných kontaktov Vášho mesta za **obdobie socializmu**?

1. Hlavní partneri?
2. Na ktorých úsekoch bola vytvorená spolupráca?
3. Ako sa zmenili tieto kontakty za posledné 12 rokov?
4. Aké rozdiely sú v súčasných zahraničných kontaktoch v porovnaní s kontaktmi pred rokom 1989?

7. **Najúspešnejšie úseky** zahraničných kontaktov Vášho sídelného útvaru za posledných 10-12 rokov?

1. Ich najdôležitejšie výsledky?
2. Faktory zabezpečujúce úspešnú spoluprácu?
3. Udržovateľnosť úspešnej spolupráce?

8. Podmienky **podporujúce** zahraničné kontakty Vášho mesta?

9. Podmienky **blokujúce** spoluprácu Vášho mesta, a tie v akej miere sú bariérami?

10. Členstvo Vašej samosprávy v **zahraničných organizáciach**? Vaša hlavná činnosť v týchto organizáciach?

EUROREGIÓN

10. **Hlavné dôvody/príčiny** vytvorenia Euroregiónu?
11. Ktoré centrálné orgány pomáhali (s akým spôsobom) pri vytvoraní Euroregiónu?
3. Ciele Euroregiónu?
 1. **Dlhodobé** ciele?
 2. **Krátkodobé** ciele?
4. Kto **má záujem** o Euroregión? V akých úsekoch spolupráce sú zainteresovaní? S akým spôsobom môže Euroregión podporovať zainteresované strany v uskutočnení svojich cieľov? (Tabuľka)
5. **Najdôležitejšia aktivita**, ktorá by sa nemohla uskutočniť bez existencie Euroregiónu?
6. Ako môže podporovať **Euroregión rozvoj Vášho mesta/regiónu**?
7. Podľa Vás za nasled. 1-2 rokov, ktoré reálne-uskutočniteľné ciele sa môžu realizovať v rámci spolupráce Euroregiónu?
8. Hlavné aspekty podporujúce úspešné fungovanie Euroregiónu?

9. Hlavné aspekty blokujúce úspešné fungovanie Euroregiónu?
10. Ako hodnotíte organizáciu Euroregiónu? Je potrebné zdokonaľiť?
11. Je možné prevádzkovať Euroregión iba z podpory členov?
12. Ako môže podporiť Euroregión integračný proces?
13. Podľa Vás akú budúcnosť môže mať Euroregión, ak Slovensko sa stane členom EU súčasne so susednými štátmi?
14. Podľa Vás akú budúcnosť môže mať Euroregión, ak Slovensko a susedné štáty sa stanú členmi EU v iných termínoch?
15. Iné, čo by Ste chceli vysloviť o fungovaní a vylepšení Euroregiónu?

***Za pomoc a ochotu pri zbieraní údajov a informácií, ako aj pri realizácii rozhovoru
Vám ďakujeme!***

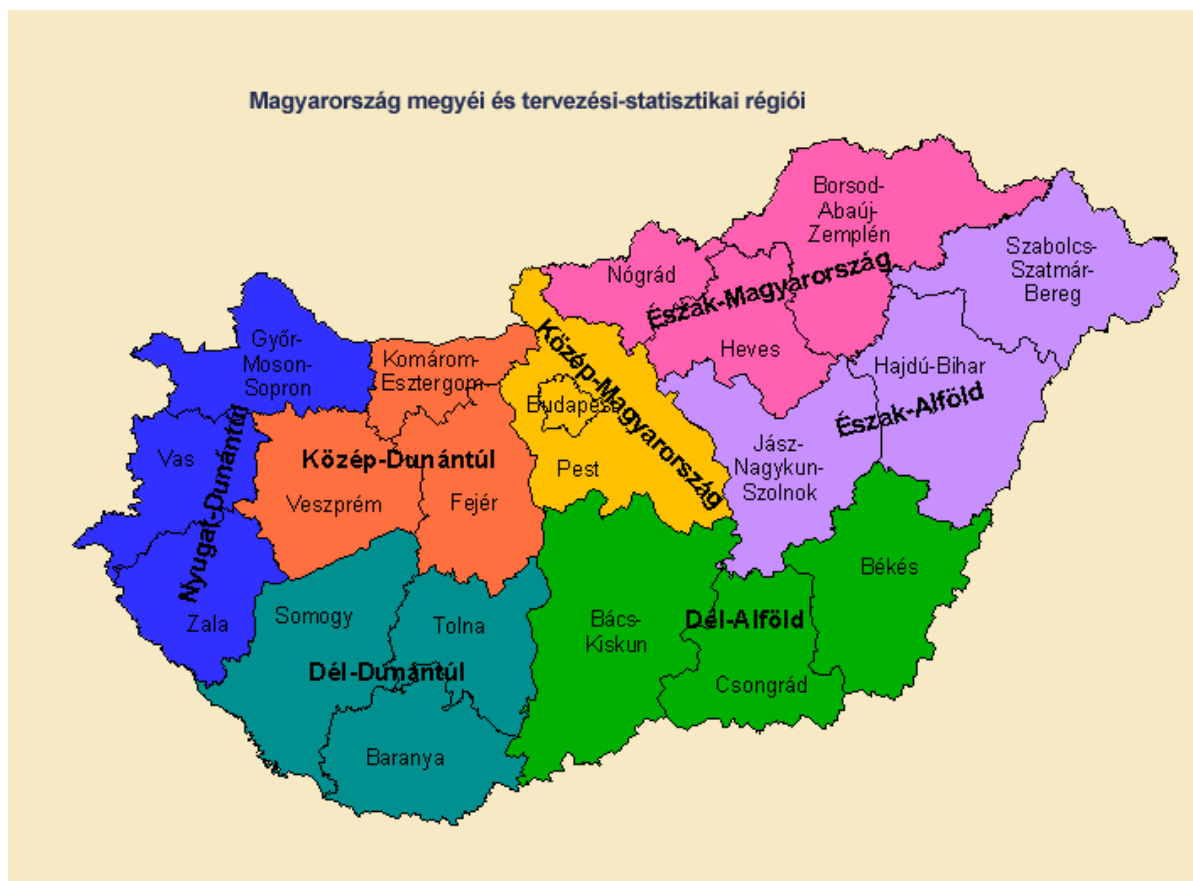
**5. Zájemcovia o EUOREGIÓN? Ktoré úseky spolupráce ich zaujímajú?
Ako podporuje zájemcov EUOREGIÓN pri realizácii ich cieľov?**

Zájemcovia o spoluprácu	Hlavný úsek ich záujmu	Podporné možnosti EUOREGIÓNU
1. Samosprávy		
2. Účastníci hospodárskeho života: podnikatelia a firmy		
2. Školské zariadenia		
3. Kultúrne zariadenia		
4. Zdravotnícke zariadenia		
5. Športové zariadenia		
6.		
7. Zariadenia cestovného ruchu		
8. Zamestnanci a ich organizácie		
9. Cirkevné organizácie		
10. Organizácie ochrany životného prostredia		
11. Civilné organizácie		
12. Obyvatelia, rodiny		
13. Iný účastník:		

Melléklet: 2. térkép

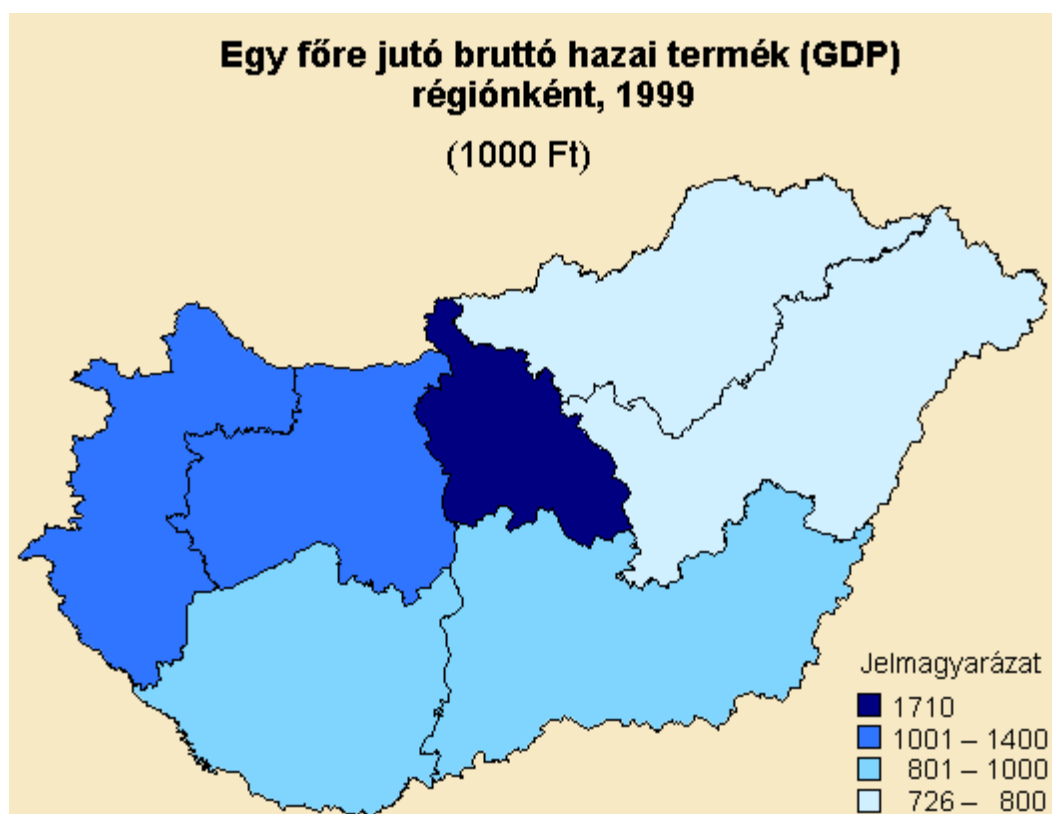
Melléklet: 3. térkép

Melléklet: 4. térkép

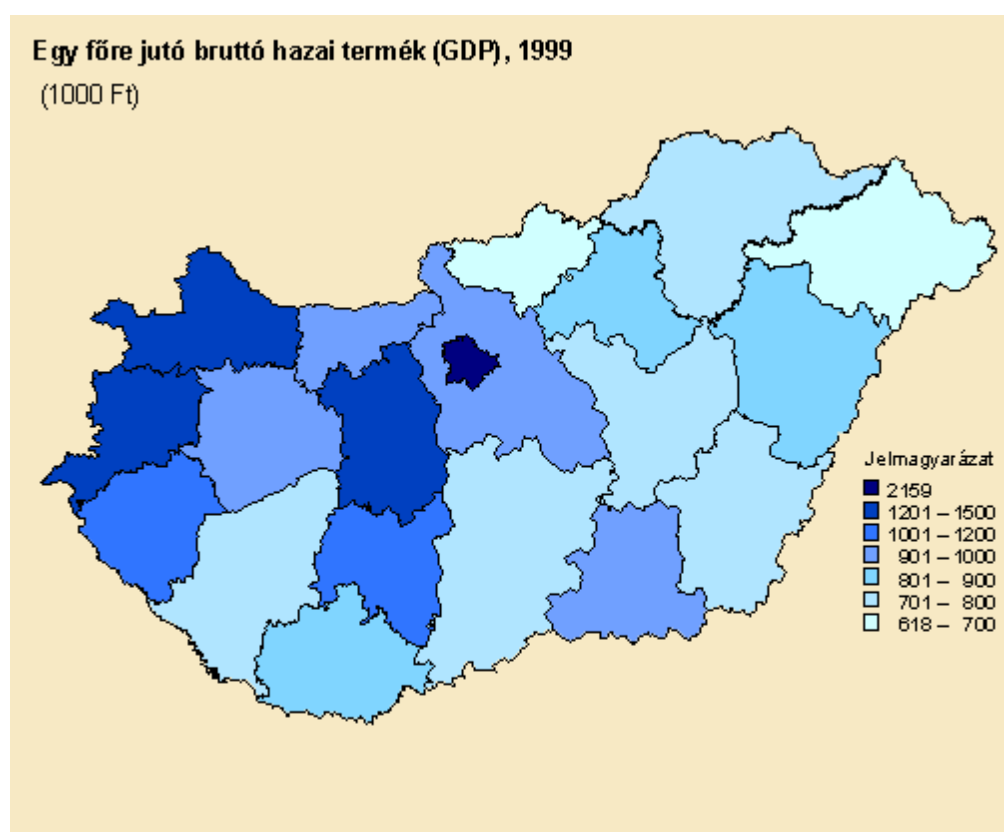


Forrás: www.ksh.hu

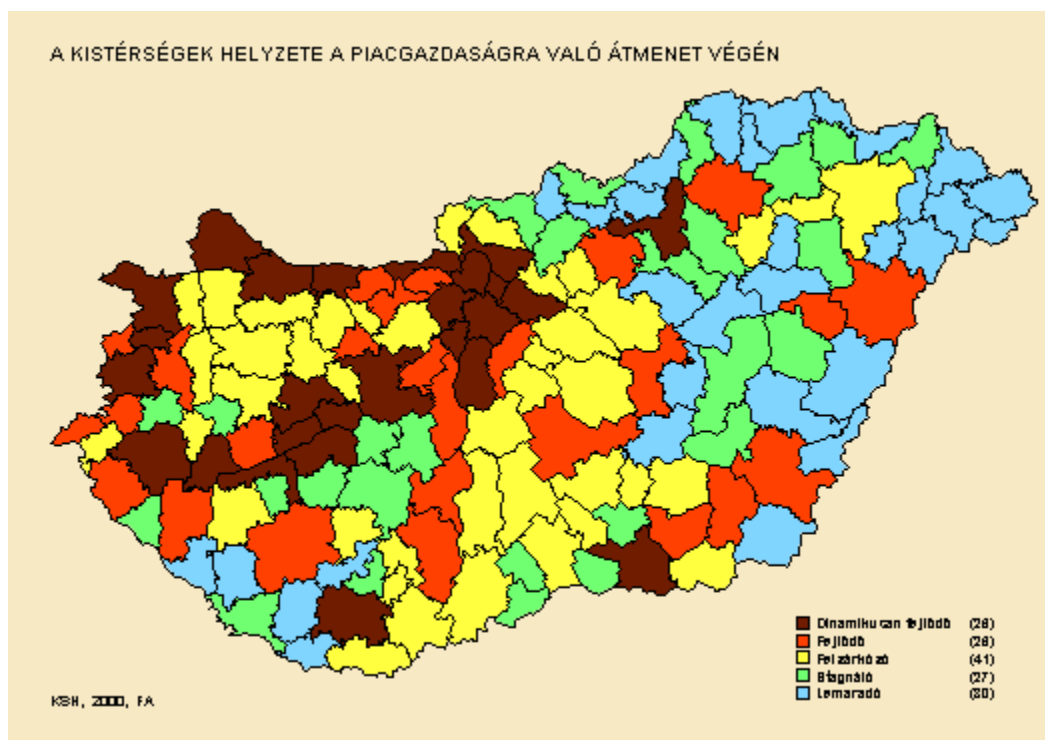
Melléklet: 5. térkép



Melléklet: 6. térkép



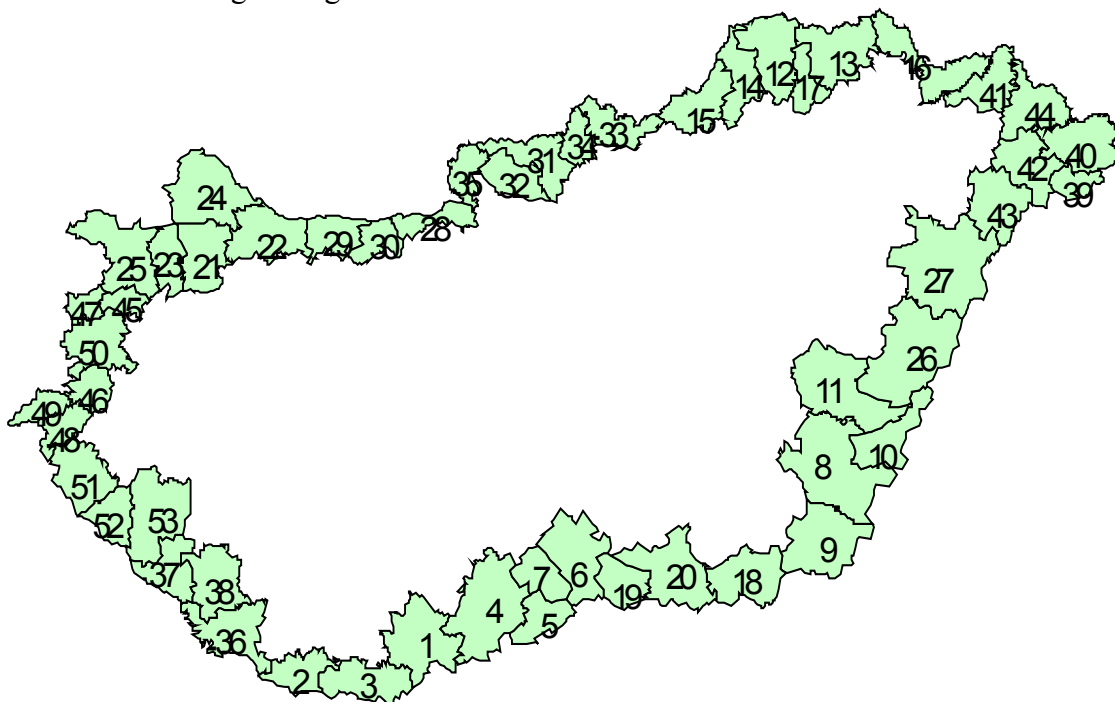
Melléklet: 7. térkép



Forrás: www.ksh.hu

Melléklet: 8. térkép

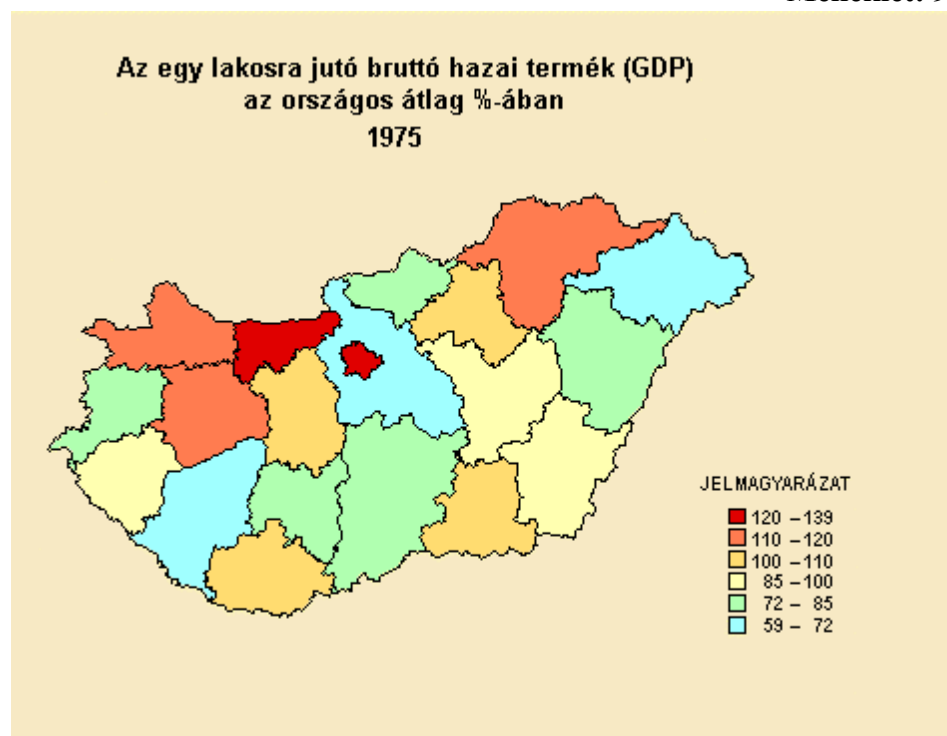
A határmenti kistérségek megnevezése



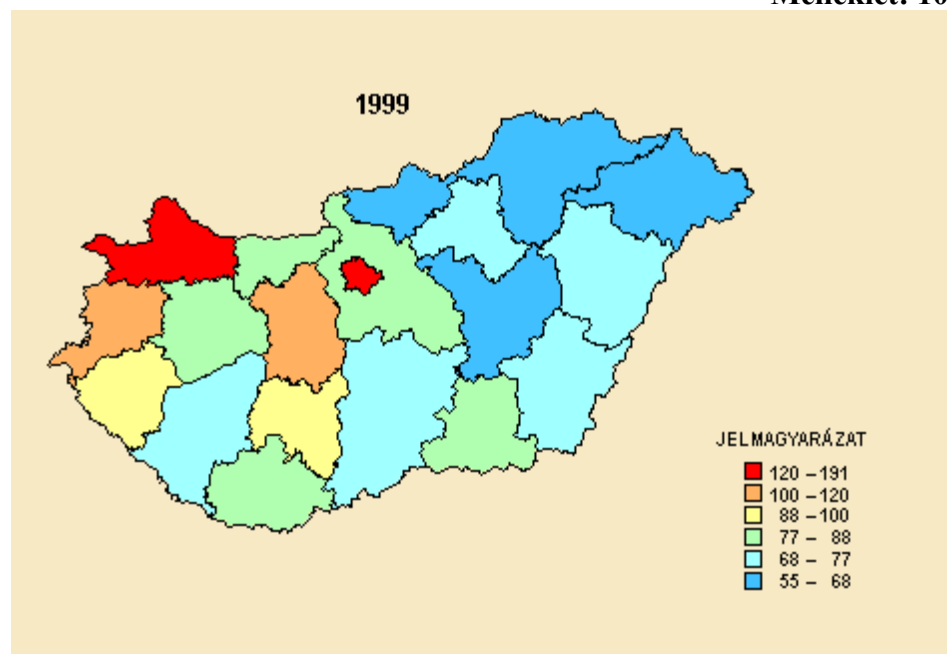
Sorszám	Kistérség kódszáma	Kistérség megnevezése	Sorszám	Kistérség kódszáma	Kistérség megnevezése
1	3202	Mohácsi	28	4102	Esztergomi
2	3204	Sellyei	29	4104	Komáromi
3	3205	Siklósi	30	4106	Tatai
4	3301	Bajai	31	4201	Balassagyarmati
5	3302	Bácsalmási	32	4204	Rétsági
6	3307	Kiskunhalasi	33	4205	Salgótarjáni
7	3310	Jánoshalmi	34	4206	Szécsényi
8	3401	Békéscsabai	35	4308	Szobi
9	3402	Mezőkovácsházai	36	4401	Barcsi
10	3404	Sarkadi	37	4402	Csurgói
11	3406	Szeghalomi	38	4407	Nagyatádi
12	3502	Edelényi	39	4502	Csengeri
13	3503	Encsi	40	4503	Fehérgyarmati
14	3504	Kazincbarcikai	41	4504	Kisvárdai
15	3506	Ózdi	42	4505	Mátészalkai
16	3508	Sátoraljaújhelyi	43	4507	Nyírbátori
17	3510	Szikszói	44	4510	Vásárosnaményi
18	3604	Makói	45	4802	Csepregi
19	3605	Mórahalomi	46	4803	Körmendi
20	3606	Szegedi	47	4804	Kőszegi
21	3801	Csornai	48	4805	Óriszentpéteri
22	3802	Győri	49	4807	Szentgotthárdi
23	3803	Kapuvári	50	4808	Szombathelyi
24	3804	Mosonmagyaróvári	51	5002	Lenti
25	3805	Soproni	52	5003	Letenyei
26	3902	Berettyóújfalui	53	5004	Nagykanizsai
27	3903	Debreceni			

Forrás: KSH adatok alapján szerkesztve

Melléklet: 9. térkép



Melléklet: 10. térkép



Forrás: www.ksh.hu

Nemes Nagy József számításai alapján szerkesztve.